

# 충남 기초자치단체의 기획역량 강화 방안

## - 전략적 기획을 중심으로 -

성태규 · 권선희

## 발 간 사

세계화, 지방화, 정보지식화 등으로 지방행정의 여건은 경제적, 사회적, 문화적으로 급속하게 변화하고 있습니다. 변화하는 여건 속에서 지방분권으로 지방정부의 역할과 책임은 더욱 커지고 있습니다. 과거 중앙집권적 행정체제에서는 중앙의 위임사무를 중심으로 수동적으로 집행적 행정에 비중이 두어졌다면, 이제 앞으로 지방자치 시대에는 능동적인 정책행정이 지방에서 이루어져야 할 것입니다.

변화하는 환경 속에서 지역의 발전을 스스로 이룩하기 위해서 지방정부는 변화하는 환경을 정확히 예측하고, 이에 대하여 신속하게 대응하여야 합니다. 이를 위해서는 지방정부의 기획역량이 한층 더 제고되어야 하겠습니까. 기획은 공공문제를 해결하고 공공의 이익을 달성하기 위한 수단입니다. 행정에 있어서 기획은 공공문제 해결의 방법을 찾아내는 것으로, 미래의 행동대안을 모색하고 보다 효율적인 집행을 도모하며, 집행결과에 대한 평가와 환류과정을 통하여 공공문제의 보다 나은 해결을 추구합니다. 향후 지방자치시대 기획은 불확실성 속에서 지방행정의 올바른 방향을 설정하고 효율적 관리를 실현하는 중요한 역할을 담당하여야 합니다.

전략적 기획은 변화하는 환경 속에서 지방행정의 목적을 달성하기 위한 방법입니다. 전략적 기획은 민간에서 개발된 기획방법을 공공기획에 적용시킨 것입니다. 기획에 대하여 하나의 정형화된 가장 좋은 방법은 없습니다. 단지 변화하는 여건 속에서 다양한 이해당사자들의 합의를 통해 가능한 최대의 공공 목적을 달성하는 기획이 가장 좋은 기획일 것입니다.

이런 측면에서 본 연구는 지방자치시대 우리 지역의 보다 나은 기획을 위하여 현재의 실태를 분석하고, 이를 개선할 수 있는 길을 모색하고 있습니다. 본 연구가 충청남도의 기초자치단체가 기획업무를 수행하는 데 있어서 조금이라도 한 걸음 나아가는 데 도움이 되기를 기대합니다. 마지막으로 본 연구를 수행한 성태규 연구위원에 감사의 뜻을 전하는 바입니다.

2005년 10월 31일

충남발전연구원장 김 용 웅

# 목 차

## 발간사

### 제1장 서론 ..... 1

- 1. 연구의 필요성 및 목적 ..... 1
- 2. 연구의 대상 및 연구방법 ..... 2
- 3. 연구의 목적 ..... 3
- 4. 선행연구 검토 ..... 3
- 5. 연구의 구성 ..... 4

### 제2장 전략적 기획의 이론적 검토 ..... 6

- 1. 전략적 기획의 개념 ..... 6
- 2. 전략적 기획의 역사 ..... 8
- 3. 해외 사례 ..... 9
- 4. 전략적 기획의 성격 ..... 18
- 5. 전략적 기획의 과정 ..... 23

### 제3장 분석의 틀 ..... 31

### 제4장 충남기초자치단체의 기획실태 ..... 32

- 1. 기획여건 분석 ..... 34
- 2. 기획방법 분석 ..... 35
- 3. 성과관리 분석 ..... 37

제5장 충청남도 기초자치단체 기획의 문제점 ..... 43

- 1. 기획여건 및 기획구조 분야 ..... 43
- 2. 기획방법 분야 ..... 47
- 3. 성과관리 분야 ..... 48

제6장 전략적 기획 관점에서의 개선방안 ..... 52

- 1. 지방행정에 전략적 기획의 적용 : 성공조건과 과제 ..... 52
- 2. 기초자치단체의 기획 개선방안 ..... 54
- 3. 연구의 한계 ..... 69

참고문헌 ..... 70

〈 부록1 〉 설문조사 ..... 73

## 표 목 차

<표 1> 전략기획 개념에 대한 다양한 정의 .....	7
<표 2> 수정된 오레곤주 전략계획(Oregon Shines II)의 목표와 전략 .....	16
<표 3> 전통적 기획과 전략적 기획의 차이점 .....	22
<표 4> SWOT 분석매뉴얼 .....	25
<표 5> 조사대상의 소속 .....	32
<표 6> 조사대상의 근무부서 .....	33
<표 7> 조사대상의 연령 분표 .....	33
<표 8> 조사대상의 근무 경력 .....	33
<표 9> 기획구조 관련 설문조사 결과 .....	34
<표 10> 내부기획여건 관련 설문조사 결과 .....	35
<표 11> 내부 커뮤니케이션 정도 관련 설문조사 결과 .....	36
<표 12> 이해관계자 관련 설문조사 결과 .....	37
<표 13> 심사평가 관련 자료의 합리성 정도 .....	39
<표 14> 심사평가 결과의 실제적 반영 정도 .....	39
<표 15> 목표달성도 평가결과의 실제적 반영 정도 .....	40
<표 16> 심사평가제도의 효과 정도 .....	41
<표 17> 목표관리제의 효과 정도 .....	41
<표 18> 부서 평가담당자와 성과지향예산담당자의 유기적 연계 정도 .....	42
<표 19> 충청남도 기초자치단체의 기획실 인력 현황 (2005년 11월 현재) .....	44
<표 20> 16개 시·군별 기획분야 조직 현황 .....	45
<표 21> 서천군의 연간 중점 추진 사항(2005년 11월 현재) .....	56
<표 22> 어메니티 서천의 추진경과 .....	57

## 그림 목 차

[그림 1] 분석대상 기획의 분야 및 기준 .....	31
[그림 2] 수준별 성과 계획, 관리 및 평가 체제 .....	61
[그림 3] 자치단체 자체평가와 목표관리제의 통합방안 .....	62
[그림 4] BSC 구축과정 .....	65

# 제 1 장 서론

## 1. 연구의 필요성 및 목적

세계화, 지방화, 정보지식화 등으로 지방의 행정은 급속한 경제적, 사회적, 문화적 변화로 인하여 많은 불확실성에 놓이게 될 것이다. 이러한 불확실한 환경에서 성공하기 위해서 조직은 신속하고 정확하게 예측하고, 반응하고, 적응할 수 있어야 한다. 기획은 이제 이러한 불확실성 속에서 지방행정의 올바른 방향을 설정하고 효율적 관리를 실현하는 중요한 역할을 담당하게 되었다. 즉 지방발전과 지방정부의 성공은 기획의 성공과 동의어가 될 것이다. 왜냐하면 지방정부가 다른 지역과의 경쟁에서 살아남고 발전해 나가기 위해서는 성과분석과 상황분석에 기초하여 전략적 목표를 완수하기 위한 구체적 계획과 세부계획이 요구되기 때문이다.

기획은 공공문제해결이라는 행정목표를 달성하기 위한 수단이다. 행정에 있어서 기획은 공공문제 해결의 방법을 찾아내는 것으로, 미래의 행동대안을 모색하고 보다 효율적인 집행을 도모하며, 집행결과에 대한 평가와 환류과정을 통하여 공공문제의 보다 나은 해결을 추구하고 있다.

현대행정에서의 공공문제는 다양한 변수들이 상호 관련되어 복잡하기 때문에 그 해결책을 모색하는 과정이 중요시되고 있다. 또한 민주화에 따라 다양한 이해당사자들의 합의를 도출해야 하기 때문에, 공공문제를 보다 합리적으로 해결하기 위한 현대행정에서 기획의 중요성이 날로 높아지고 있다. 행정에 있어서 기획은 미래의 행동대안을 모색하고 보다 효율적인 집행을 도모하며, 집행결과에 대한 평가와 환류과정을 통하여 공공문제의 보다 나은 해결을 추구한다.



지방행정에서도 기획의 중요성이 과거에 비해 더욱 강조되고 있다. 지방분권은 참여정부의 중요한 국정과제로 선정되어, 기획은 지방자치에 있어서 지방행정의 능동성을 강조하고 있다. 지방분권에 따라 지방정부는 지방의 발전을 스스로 주도해야 하는 책무를 안게 되었다. 이제 지방자치단체는 과거 중앙집권적 통제에서 벗어나 창의적이고 자율적인 의사결정을 할 수 있는 체제를 갖추어야 한다. 지방자치단체들은 자신들의 업무를 찾아냄을 물론 자신들의 문제점을 체계적으로 파악하여야 하며, 급변하는 환경을 분석하고, 예측해야 한다. 더욱이 세방화(Glocalization), 지식정보화에 따라 지방행정의 여건은 나날이 급속하게 변화하고 있어 이에 대한 지방정부의 대응력이 더욱 요구되고 있다. 이에 따라 지역의 현실을 파악하고, 변화하는 여건에 탄력적으로 대응하면서, 지역실정에 부합하는 체계적이고 합리적인 발전계획을 스스로 수립하기 위한 기획의 중요성이 부각되고 있다.

이와 같은 인식하에 본 연구에서는 지방분권시대에 보다 효율적인 지방자치를 위해 기획의 역량을 강화할 수 있는 방향을 모색하고자 한다. 변화하는 환경에 효율적으로 대처하는 데 있어서 주목받는 기획방법으로 전략적 기획(strategic planning)이 있다. 본 연구에서는 지방의 자치역량을 강화하는 수단으로 전략적 기획을 선정하고, 이를 중심으로 지방자치단체의 기획 역량을 강화하는 방안을 모색하고자 한다.

## 2. 연구의 대상 및 연구방법

본 연구의 주된 대상은 충청남도 기초자치단체이다. 기초자치단체는 지역의 민생·대민업무를 직접적으로 담당하는 주체이며, 현재 3단계 행정구역이 2단계 행정구역으로의 개편이 논의되는 과정에서도 향후 지역행정에서도 주체적 역할을 담당할 것이다. 자치분권시대에는 기초자치단체의 기획역량이 강화되어야 한다.

본 연구에서는 문헌연구를 통하여 이론적 의의와 정리를, 설문조사 및 심층면접을 통하여 기초자치단체의 현재 기획의 실태 및 문제점을 파악한다.

### 3. 연구의 목적

충청남도의 기초자치단체의 기획실태를 분석하여, 급변하는 행정여건에 대응하고 공공부문의 비능률성을 줄이기 위한 행정개혁 수단으로서 전 세계적으로 폭넓게 활용되고 있는 전략기획(strategic planning)을 충청남도의 행정현실에 부합할 수 있도록 도입하기 위한 방안을 모색하고자 한다.

### 4. 선행연구 검토

전략적 기획에 대한 기존의 연구는 주로 이론적 차원에서 전략적 기획에 대한 소개가 주를 이루었다. 김성배(1998)는 지방정부의 장기발전계획들이 그 접근방법이나 내용 측면에서 전략계획의 성격을 가지지 못했음을 밝히면서 지방정부의 전략적 장기발전계획 수립과정을 제시하였다. 김정호(2000)는 지방행정에 있어서의 전략기획의 의미와 그 적용상의 한계에 관하여 기존의 이론에 대한 검토를 통해 제시하면서, 그 사례로서 Oregon주와 Cleveland Heights시가 전략기획을 도입하게 된 배경을 소개하였다. 김형렬(1999)은 전략기획의 일반적인 특성을 제시하면서, SWOT 모형에 기초하여 한국의 상황을 질적으로 분석하고 그 생존전략을 밝힘으로써 전략기획 및 SWOT분석의 중요성을 제기하였다. 노화준(2000)은 기존의 정책평가모형들과 정부업무의 성과측정모형의 차이점을 제시하면서 공공조직의 혁신을 위해서 조직의 임무와 관련된 성과측정수단 정착을 주장하였다. 박홍윤(1998)는 과거의 관리방법에 대한 비판과 함께 전략기획의 장점을 제시함으로써 공공부문에 전략기획을 도입해야할 필요성을 제기하면서, 공공부문과 민간부문은 차이가 있으므로 전략기획 기법을 공공부문에 도입함에 있어 이를 고려해야 한다고 주장하였다. 안영훈·장은주(2000)는 국내의 기획현황 및 외국의 전략기획 활용사례들을 정리하여 시사점 도출하였고 우리 지방자치단체가 전략기획을 도입함에 있어 필요한 단계별 세부절차와 매뉴얼을 제시하였다. 이환범(2001)은 전략적 관리 및 기획과 관련된 주요 이론들을 비판·평가하면서, 신공공관리 시각과 공공조직 관점에서 전략기획 및 전략관리가 고려해야 할 이슈들을 제시하였다. 김성준·김용운(2003)은 미국 지방정부 사례 검토를 통해 국내 지방정부에 전략기획을 도입하는 경우 고려해야 할 요인들을 제시하였다. 결국,

지금까지의 연구는 민간부문의 기획방법으로 제시되었던 전략적 기획을 주로 미국에서 공공 부문에 응용된 사례를 예시하면서, 전략적 기획의 도입을 전제로 이론적 배경, 성공조건, 도입 방안 등을 제시하였다.

이외에 우리 나라 행정에 전략적 기획을 도입할 수 있는 구체적인 방안에 대해서는 연구가 미미한 상태이다. 이에 대한 연구로는 서울시를 대상으로 한 나태준·김성준·김용운(2004)의 연구와 영월군에의 적용가능성을 탐구한 윤정길·우무정(2003)의 연구를 들 수 있을 뿐이다. 따라서 본 연구에서는 기존 연구에서 제기된 전략적 기획의 이론적 배경에 머물지 않고, 실제 충청남도 시군의 기획현실에 전략적 기획의 방법을 도입하는 방안을 모색하고자 한다.

## 5. 연구의 구성

본 연구는 첫째, 전략적 기획의 개념, 특징 및 의의, 과정 등 연구의 수단인 전략적 기획에 대한 개념적, 이론적 소개, 둘째, 충청남도 기초자치단체의 기획 실태 분석, 셋째로 전략적 기획의 관점에서의 충청남도 기초자치단체의 기획 개선책 등 크게 세 부분으로 구성된다.

## < 연구체계도 >

### 전략적 기획의 개념 정립



### 기획실태 분석 분야 및 기준설정

- 기획 여건 : 기획구조, 내부기획 여건
- 기획 방법 : 내부 의사소통, 이해관계자 분석
- 성과 관리 : 평가합리성, 평가결과 반영, 성과관리 효과



### 실태 분석 방법

- 설문조사(도, 시·군 공무원 180명 대상)
- 심층면접(도 및 3개 시·군 공무원 대상)
- 시·군 계획서 체계 검토



### 시·군·계획체계 및 방법의 문제점 도출



### 전략적 기획관점에서의 개선책

## 제 2 장 전략적 기획의 이론적 검토

전략적 기획이 대두되기 전에는 어느 조직에서나 「5개년 경제개발 계획」, 「10개년 국토개발 계획」 등 일정한 중·장기기간 동안의 목표를 달성하기 위한 기획제도가 활성화되어 왔다. 그러나 행정환경이 급속히 변화하고 고려해야 할 요소가 많아진 근래에 와서는 이러한 기존의 체계적 계획에 대한 적실성이 약화되는 경향을 보이고 있다. 그 이유는 기존의 제도화된 중·장기적 기획제도는 급속하게 변화하는 행정환경과 나날이 다양해지는 행정여건을 시기적절하게 효율적으로 대처하는 데 한계가 있고, 이로 인하여 계획의 효과성이 예측한 대로 잘 나타나지 않기 때문이다. 이러한 기존 기획제도의 한계를 보완하고, 새로운 환경 변화에 신속히 대응하여 지역의 문제점을 해결하고 발전방향을 정립하고자 민간부문에서 개발된 전략적 기획을 공공부문에 도입하게 되었다.

### 1. 전략적 기획의 개념

전략기획의 의미는 학자들의 시각에 따라 다양하게 정의된다. 스타이너(Steiner)는 전략기획을 “기본적인 조직 목표, 목적, 정책 등을 수립하고 조직의 목표를 달성하기 위해 사용될 전략을 개발하는 체계적인 노력”이라고 정의하며(Steiner, 1979), 올센(Olsen)과 에디(Eadie)는 “조직의 실제 목표가 무엇이며 조직이 특정 업무수행을 왜 해야 되는지에 대한 결정과 행동을 산출해 내는 훈련된 노력”으로 전략기획을 정의하고(Olsen and Eadie, 1982), 브라이슨(Bryson)도 “조직이 무엇이고, 무엇을 해야 하며, 왜 그것을 해야 하는지에 대한 기본적인 결정과 행동을 산출해내는 훈련된 노력”으로 전략기획을 규정하였다(Bryson, 1995 : 5).

개념에 대한 정의는 다양하지만, 일반적으로 통용되는 전략적 기획의 개념을 살펴보면 다음과 같다. 전략적 기획이란 “조직이 조직의 정체성과 무엇을 해야 하며, 왜 그것을 해야 하는지를 형성하고 지시해주는 기본적 결정과 행동을 위한 통제된 노력”이다.

이와 같은 일반적 정의로부터 도출할 수 있는 전략적 기획의 특징은 첫째, 전략적 기획은 계획결과를 중시하지 않고 과정을 중시한다는 점이다. 기존의 계획이 목표지향적이었다면, 전략적 기획은 조직의 방향을 제공해주고 기대되는 결과와 이를 달성할 수 있게 해주는 경로를 확인할 수 있게 해준다(Mercer, 199 : 35). 둘째, 과정측면에서 전략적 기획은 다양한 이해관계자 및 기획담당자 등의 쌍방향 커뮤니케이션과 참여, 그리고 이를 통한 가치를 순차적으로 조정한다는 점이다. 소수의 전문가들만의 기획이 아닌 다양한 層의 협의적, 참여적 방법이 강조된다. 이를 위해서는 조직내 뿐만 아니라, 조직 내·외의 원활한 커뮤니케이션 환경이 형성되어야 한다.

이와 같은 일반적인 특징을 반영하여, 본 연구에서는 전략적 기획을 ‘조직내부의 역량과 외부환경의 분석을 통해, 조직이 달성하고자 하는 목표와 이를 성취하기 위한 전략적 이슈를 이해관계자의 참여를 통해 선택하고, 집행과정에서의 결과를 성과평가를 통하여 단계마다 반영하는 미래지향적인 연속적 기획과정으로 정의하고자 한다.

〈표 1〉 전략기획 개념에 대한 다양한 정의

학자 및 기관	정 의
Steiner(1979)	기본적인 조직 목표, 목적, 정책 등을 수립하고, 조직의 목표를 달성하기 위해 사용될 전략을 개발하는 체계적인 노력
Olsen & Eadie(1982)	조직의 실제목표가 무엇이며, 조직이 특정업무를 왜 수행해야 하는지에 대한 결정과 행동을 산출해내는 훈련된 노력
Bryson(1988)	한 조직이 무엇이고, 무엇을 해야 하며, 왜 그것을 해야 하는지에 대한 기본적인 결정과 행동을 산출해내는 훈련된 노력
Mesing & Anderson(1991)	조직을 환경과 조화시키는 방법
Blacker(1994)	계획된 미래의 성과, 성과를 달성하기 위한 방법, 성과달성을 측정·평가하는 방법에 대하여 의사결정을 하는 계속적이고 체계적인 과정
Arizona 주(1998)	기관의 임무, 목적과 성과 측정을 정의함에 있어서 고객, 이해관계자, 정책결정자 뿐만 아니라 기관장의 전폭적인 지지를 필요로 하는 참여 과정
Poister & Streib(1999)	조직의 전략적인 의제를 발굴하기 위한 모든 주요한 활동, 기능, 그리고 지시 등을 통합할 수 있는 집중적인 관리과정
김신복(1999)	조직이 생존과 발전을 위하여 반드시 생각하고 수행해야 할 일들이 무엇인가를 찾아내는 데 활용될 수 있는 개념, 절차 및 도구

## 2. 전략적 기획의 역사

전략(strategy)이라는 용어는 군대의 전략가라는 의미의 그리스어인 strategos에서 유래된다. 이후 전략은 주로 ‘큰 그림’을 그렸고 관심의 초점을 제품이나 산출(outputs)보다는 결과(results) 또는 산출(outcomes)에 두게 되었다. 즉 전략은 산출을 어떻게 달성할 것이냐 보다는 결과를 달성하기 위한 방법과 과정에 초점을 두었다. 이런 맥락에서 전략적 기획도 산출 달성을 위한 과정을 중요시 한다.

현대적 의미의 전략적 기획 또는 전략적 관리(strategic management)는 1920년대 하버드 경영대학원이 기업을 위하여 하버드 정책 모형(Harvard Policy Model)이라는 전략기획방법론을 개발하면서부터 시작되었다. 이 모형에서는 전략을 기업과 기업의 업무를 정의하는 목적이나 정책으로 정의하였다. 이와 같이 전략적 기획은 시장환경에 따라 대응하는 민간부문에서 개발되었다. 1950년대 말 이후 전략적 기획의 초점은 조직의 정책이나 구조로부터 위험, 기업의 성장, 시장점유 등으로 바뀌었다. 이러한 포트폴리오 모델(portfolio model)식의 전략기획 접근방법은 산업경제 모델(industrial economics model)로 발전되어 경쟁력관계에 대한 전략적 의사결정이론으로 제시되었다. 1960년대 많은 기업은 포트폴리오 모델을 채택하여 성공적으로 운영하였다.

1980년대 중반까지 전략적 기획 접근방법은 부분적으로 활용되기는 하였지만, 제도화되지는 못하였다. 미국의 경우 맥나마라 장관에 의하여 도입된 PPBS(기획예산제도 : Planning Programming Budgeting System)에서 부분적으로 이루어졌을 뿐이었다. 단지 지방정부 차원에서 토지이용이나 서비스의 효율화를 위하여 포괄적 기획이 작성되었고, 연방정부 차원에서는 부문별 기획을 작성하여 변화를 추구하였을 뿐이었다.

1980년대 말부터 행정을 둘러싼 환경의 급격한 변화는 공공 및 제3섹터 분야에 전략관리 및 기획의 필요성을 확대시켰다. 이에 따라 미국의 경우 몇몇 주정부에서 전략적 기획 접근방법을 채택하기 시작했다.

1990년대에 들어 전략적 기획은 많은 국가에서 시행되고 있다. 미국의 경우 1993년부터 “정부성과와 결과법(GPRA : Government Performance and Results Act)”에 의해 일부 기관을 제외한 모든 행정기관에서 전략기획 수행을 의무화하고 있다. 이 법은 모든 연방기관에 대하여

기관의 미션 제시, 결과를 기초로 한 목적과 목표, 목표달성의 방법, 필요한 자원과 목적을 성과계획과 연결시키는 방법, 목표에 대한 외부 영향요인의 목록, 프로그램 평가 계획, 연간성과 계획, 성과보고서 및 계획한 성과기준과 실제와의 비교에 대한 보고서 제출을 의무화 하였다. GPRA도입으로 인한 가장 큰 변화는 정부조직관리를 내부 지향에서 외부 고객지향으로의 전환을 추구하고 있다는 점이다. 이후 전략적 기획은 미국의 많은 지방자치단체에서 도입되었으며, 영국, 오스트레일리아 등에서도 적극적으로 도입되고 있다.

### 3. 해외 사례

#### 1) 아리조나(Arizona)주의 전략기획

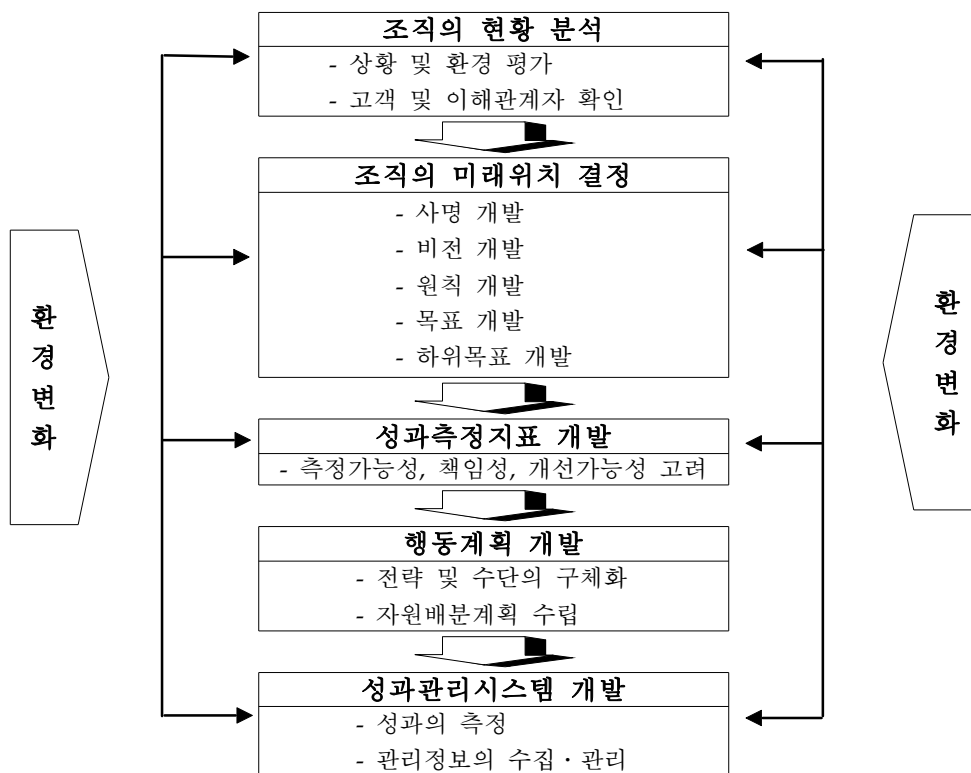
아리조나주는 국내·외의 경기침체와 재정압박 등에 능동적으로 대응하기 위해 전략기획을 도입했다. 도입 초기에는 대부분의 다른 주와 같이, 일부 행정기관에서만 시범적으로 도입되었고, 이후 점차 주정부의 모든 기관으로 확대되었다. 1987년부터 천연자원, 보건, 교통 분야에 시범적으로 도입되었으며, 1991년 경제개발 분야에까지 확대 도입하였다가, 1997년에 아리조나주 예산개혁 입법인 주법 210장(Chapter 210, Laws 1997)을 통해 본격적으로 주정부 전체에 전략기획을 도입하였다.

아리조나주 전략기획의 특징을 보면 예산개혁의 일환으로 도입하였다는 점이다. 당시 예산개혁의 주목적은 주정부 기관의 성과관리 능력을 제고하는 것이었는데, 1997년 주법 210장의 통과로 시범적 조치였던 주 3개년 예산개혁이 영구적인 법으로 정착하였다. 그 결과, 1998년 4월부터 주정부의 모든 예산 단위기관은 매년 의무적으로 각 기관의 3개년 전략계획과 사업계획 및 집행계획(subprogram)을 개발하여 주지사 직속의 전략기획예산실(OSPB : Office of Strategic Planning and Budgeting)과 주 의회에 제출하게 되었다. 이와 같이 각 기관에 의해 개발된 전략계획은 예산개혁에 필요한 각종 계획 및 양식의 기초 자료로 활용되며, 주정부 각 행정기관의 전략계획이 전략기획예산실에 제출되면 이것이 다시 주정부 종합사업계획(Master List of State Government Programs)에 반영되었다. 또한 기관의 사업전략계획과 하위사업전략계획을 위해 개발된 목표들과 성과측정계획들이 총체적으로 종합사업계획에 포함된다. 아



리조나주에서는 각 행정기관이 전략계획을 수립할 때에는 각 기관들의 여건 및 역량에 맞는 모형과 과정을 자율적으로 수립하는 것이 바람직하다고 권장하고 있다. 즉 계획을 수립하는 것보다는 기획의 과정 자체가 더 중요하다는 것을 강조한다.

전략기획의 추진절차를 보면 아리조나주의 전략기획 모형은 각 행정기관들이 전략계획을 수립함에 있어서 스스로에게 다음과 같은 질문을 해보고 그에 대한 해답을 도출하는 전략기획 과정을 거치도록 권장하고 있다. 아리조나주의 전략기획은 단순히 양식이나 문서적 관리 차원의 형식적인 측면을 벗어나, 전략계획의 수립보다는 전략기획의 과정 자체에 더 많은 가치를 부여한다. 또한 모든 조직에게 공통적으로 적용될 수 있는 정형화된 전략기획 과정은 없다는 전제 하에, 각 조직의 관리상의 요구사항, 조직 구조 및 사업 구조 등을 고려하여 각 기관들이 자체적으로 전략기획 과정을 형성할 것을 요구한다. 단계적 전략기획 모형을 제시하고는 있지만, 반드시 이러한 단계를 거쳐야한다는 것은 아니라고 하면서, 여건이나 상황이 변하면 이전 단계로 돌아갈 수 있음을 강조한다.



1단계 과정은 조직이 스스로 현재 어디에 있는가를 질문하는 것이다. 이것은 행정기관이 내·외부 평가를 통해 자기 조직의 현재 상황과 환경여건을 스스로 평가해보고, 조직의 서비스를 직·간접적으로 활용하는 고객 및 이해관계자를 공식적으로 확인하는 것이다.

2단계는 조직이 나아가야할 곳을 질문하는 것이다. 조직이 도달하고자 하는 조직목적에 대한 간결하고 종합적인 진술이 '사명'의 개발, 바람직한 미래상으로서의 '비전' 개발, 조직의 핵심적 가치인 '원칙' 개발, 3년 이상의 기간이 경과한 시점에서의 바람직한 결과로서의 '목표' 개발, 목표의 성취를 위한 구체적이고 측정 가능한 '하위목표' 개발 등을 말한다.

3단계는 조직의 성과를 어떻게 측정할 것인가의 문제이다. 이것은 측정가능성과 책임성을 물론 지속적인 개선가능성을 고려하여 성과측정지표를 개발하는 것이다.

4단계는 조직목표의 달성방법을 설정하는단계이다. 이것은 전략계획을 구체적으로 집행하기 위한 전략과 수단을 구체화하고 적절하게 자원을 배분하는 행동계획을 개발하는 것이다.

5단계는 조직의 성과관리 단계이다. 실제로 성과를 측정하고 관리정보를 수집·관리하는 성과관리시스템을 개발하는 것이다.

아리조나주 전략기획 수립방법을 보면 아리조나주는 전략기획 모형의 각 단계별로 세부적인 진행방법과 매뉴얼을 제시하고 있다. 이 중 핵심적인 사항으로는, 먼저 전략기획에서 가장 중요한 기능을 담당하는 목표를 수립함에 있어 각 행정기관들은 장기적인 방향을 규정하되 모든 관련 목표들을 포괄할 수 있는 이슈들을 제시하고, 조직에 문제를 야기시킬 수 있는 전략적 이슈들을 제기해야 한다고 제시한다.

반면 사업수준의 목표 수립시에는 이미 확인된 전략적 이슈들에 대한 각 사업의 기여는 물론, 그 사업의 우선적 활동들이나 핵심적 활동들을 결합해서 이를 공식적으로 밝히도록 하였다. 또한 하위사업 수준의 목표들을 수립할 때는 핵심적 활동들만을 제시하되, 특정 하위사업이 어떤 전략적 이슈에 대응함에 있어 직접적인 역할을 하는 경우에는 이를 포함시킬 것을 권장하고 있다. 아울러 모든 전략기획 단계의 기초가 되고, 전략기획 뿐만 아니라 정책 개발 및 문제해결에 활용되는 기본적 관리수단이 되는 조직 내·외부요인에 대한 평가방법(SWOT 분석)에 대해서도 구체적인 방향을 제시한다.

SWOT분석은 조직의 강점과 약점을 확인하면서, 각종 사안, 문제점, 기회 등에 대응하는 능력을 평가하는 것으로, 아리조나주는 이를 위해 조직의 기본원칙이자 운영원리인 조직의 패러다임과 가치가 무엇인가를 밝히고 조직 서비스의 질을 결정해주는 정책과 절차를 조명해볼 것을 권장하였다. 구체적인 평가 과정으로, 먼저 조직이 그 기능을 어떻게 수행해 왔는가를 파악해 보고, 그런 다음에는 현재의 조직성과 수준을 판단해보며, 마지막으로 개선될 필요가 있는 분야를 찾아야 한다고 제시하고 있다. 단, 내부평가를 하는 이유는 실패를 처벌하기 위함이 아니라, 개선의 동기를 마련해주기 위해서라는 것을 강조하고 있다.

이처럼 조직내부의 강점과 약점에 대한 철저한 조사가 완료된 후에는 조직이 직면한 외부의 위협과 기회를 분석한다. 이러한 외부요인 평가를 위해, 먼저 현재의 외부 환경에서 나타나는 기회와 위협 요인을 확인하고 분석하며, 그러한 환경이 미래에 어떻게 변화할 것인지를 예측하고 전망하는 과정을 거친다.

재정적 압박 등의 경제적 어려움과 주정부 내외의 환경 및 여건에 능동적으로 대응하기 위해 전략기획을 도입한 아리조나주는 일정 기간의 시범적용 기간을 거쳐, 전담부서인 주지사 직속 전략기획예산실의 주도 아래 각 행정기관이 전략계획을 수립하여 제출하도록 의무화하였다. 아리조나주는 행정기관이 참조할 수 있는 전략계획의 수립 모형이나 과정을 전반적으로 제시하면서, 각 행정기관이 전략계획을 수립할 때에는 각 기관들의 여건 및 역량에 맞는 모형과 과정을 자율적으로 수립하는 것이 바람직하다고 권장하고 있다. 즉, 계획을 수립하는 것보다는 기획의 과정 자체가 더 중요하다는 것을 강조하는 것이다. 또한 아리조나주는 전략기획의 각 단계별로 세부적인 진행방법과 매뉴얼을 제시하는 한편, 전략기획의 기초이자 정책개발 및 문제 해결에 활용되는 기본적 관리 수단인 SWOT 분석의 구체적인 방향과 주안점을 구체적으로 제시하고 있다. 이와 같은 구체적인 내용들의 대부분은 아리조나주의 고유한 상황에만 적용되는 것이 아니라 기본적인 방향을 제시한 것이어서, 우리의 지방행정현실에도 적용이 가능한 내용들이라 판단된다.(김성준 · 김용운, 2003)

#### < 아리조나주 전략적 기획의 시사점 >

- 조직 및 사업구조 등을 고려하여 기관 자체적으로 전략기획 과정을 개발
- 기관들의 여건 및 역량에 맞는 모형과 과정을 자율적으로 수립
- 계획 수립 자체보다는 기획과정을 더 중요하게 평가
- 전략기획 모형의 각 단계별 세부적인 진행방법과 매뉴얼을 제시

## 2) 피닉스(Phoenix)시의 전략기획

### (1) 배경

피닉스 시는 재정적 압박과 더불어 세계화에 따라 지방정부의 경쟁력을 제고하면서 주민에 대한 대응성을 높여 주민에게 보다 높은 서비스를 제공하기 위해 도입했다. 피닉스시가 2001년 공공부문에 있어 혁신적인 과정과 수단들을 통해 효율적 업무 성과를 발휘하여 우수 지방정부를 선정된 데에는, 전략기획의 효과적 활용이 커다란 역할을 담당한다.

### (2) 피닉스시 전략기획의 특징

#### ① 최고관리자의 혁신적 리더쉽

피닉스의 경우 참여적인 리더쉽이 다양한 수단과 과정을 통해 효과적으로 발휘되어 성공하였다. 피닉스시 시장은 명확하고 일관되며 가시적인 리더쉽으로 조직의 상층부와 함께 전략기획에 자신이 직접 참여하여 그 전파에 적극적인 역할을 담당하였다. 시장 자신이 조직의 비전, 전략적 방향 및 전략목표 등을 개발하는 데 참여하고, 공무원과 주민들에게 직접 설명하고 전달하여 전략기획의 전파에 직접적이고 주도적인 역할을 담당하였다. 또한 시장이 적극적으로 조직구성원들에게 변화된 환경에 따른 위기의식을 강조하면서, 비전과 전략적 목표에 위기의식을 반영하였다.

#### ② 커뮤니케이션의 활성화

효과적인 커뮤니케이션은 피닉스시 전략기획 성공의 요인이었다. 커뮤니케이션을 조직내부로부터 외부로 자유롭게 전개될 수 있어야 하고, 조직외부로부터 내부로 자유롭게 전개될 수 있어야 한다. 피닉스시는 외부와의 커뮤니케이션으로, 최고관리자 및 상급관리자들이 고객의 요구와 기대를 보다 잘 이해하고 이것을 비전수립에 반영하는 노력을 기울였다. 시 행정서비스의 질에 관한 주민의 의견을 적극적이고 정기적으로 수렴하기 위해 매년 2회에 걸쳐 '주민 의견조사(Community Attitude Survey)'를 시행하고 있으며, 각 분야별 공무원들이 고객에 대

한 행정서비스 개선을 위한 방법을 개발하도록 하였으며, 비디오교육을 통해 주민들과의 접촉에 있어 공무원들이 주민을 도울 수 있는 많은 방법을 구체적으로 보여주었다. 아울러 알파벳 순으로 시의 서비스와 담당자 전화번호를 상세하게 적어놓은 ‘일체형 서비스 모음집’을 책자 및 온라인 상에서 활용할 수 있도록 하여 시 공무원들이 주민에게 가장 알맞은 서비스와 전화번호를 빠르게 찾아 제공할 수 있게 하였다. 피닉스시의 전략기획에 있어 가장 중요한 성공요인은 조직 내부 커뮤니케이션 활성화이다. 조직원들에게 조직 목적 달성의 책임을 부여하기 위해서는 그들에게 직접 조직의 목적을 가시적이고 구체적으로 보여주어야 한다. 이를 통해 모든 구성원들이 조직의 사명, 비전, 가치를 언제라도 명확하게 말할 수 있어야 하고, 전략계획과 자신과의 관계를 알고 있어야 한다. 피닉스시는 전략기획 과정에 있어 7개 항목의 비전 개발에서부터 500명 이상의 시 공무원이 직접 참여하도록 하면서, 전 기획과정에 내부 조직원의 참여를 보장한다. 피닉스시는 전자게시판이나 이메일 등 전자적 방법과 더불어 직접적 대화, 업무회의, 직원 공청회 등과 같은 대면적 방법도 함께 활용하였다.

#### < 피닉스시 전략적 기획의 시사점 >

- 지자체 단체장이 전략기획 전파에 주도적 역할 담당
- 외부와의 커뮤니케이션을 통한 비전수립
- 공무원들이 조직의 사명, 비전, 가치를 명확히 인식할 수 있도록 조직 내부 커뮤니케이션이 활성화됨

### 3) 오레곤(Oregon)주의 전략기획 발전과정(김성준 · 김용운, 2003 : 204-208)

#### (1) 전략기획 도입과정

인구 350만 정도의 오레곤 주의 경우도 다른 주들과 마찬가지로 1980년대의 경제 불황으로 인해 실업률의 급등과 주민소득의 급감 등 심각한 경제위기에 직면하게 되었다. 1979년과 1982년 사이에 목재관련 산업에서만 25,000개 이상의 일자리가 상실되는 등 실업이 큰 폭으로 증가하였고, 1980년대에는 주민소득의 감소로 인해 빈곤과 범죄 등의

사회적 문제게 지속적으로 증가하고 있었다. 이에 따라 1989년 오레곤주정부는 경제위기를 극복하기 위한 일환으로, "Oregon Shines"라는 전략계획을 수립하여 추진하게 되었다. "Oregon Shines"의 핵심적인 내용은 우수한 노동력의 확보, 삶의 질 향상, 국제적 마인드 함양 등을 전략계획의 목표로 하여, 구체적인 추진전략으로서 고졸 학력자 비율의 증대, 고등학교 수준의 읽기 및 쓰기 능력의 배양, 고등학생들의 근로 경험 확대, 전일 고용자 비율의 증대, 빈곤층 인구 비율의 축소, 퇴직근로자의 재취업 등을 추진하는 것이었다.

## (2) 전략기획의 성과 및 문제점

전략계획을 추진한 결과 오레곤주의 경제는 보다 다양한 산업구조를 가지게 되었고, 실업률은 감소하였으며, 주민 소득도 증가하는 성과를 거두게 되었다. 오레곤주의 성인 중 고졸자 비율의 1980년 75%에서 1992년에는 87%로 증가하였고, 고등학생 중 전문직 직업훈련 및 근로경험 프로그램에 등록한 비율이 1980년의 7%에서 1992년과 1993년에 각각 9%와 11%로 증가하였으며, 목재관련 산업 분야에 종사하다가 실직한 주민의 재취업률이 1992년 36%, 1994년에는 43%로 증가하였다. 그러나 전략계획에 대한 평가 및 수정을 위해 1996년에 구성된 주지사 직속 '전략기획특별전문위원회(Oregon Shines Task Force)'가 Oregon Shines를 분석한 결과, 위와 같은 긍정적인 성과에도 불구하고, 기획 당시 내·외부 환경요인에 대한 체계적인 분석·예측 및 이해관계자들과의 충분한 협의가 이루어지지 못해, 집행 과정에서의 상황적 요인 변화에 탄력적으로 대응하지 못했다는 문제점이 지적되었다.

즉, 1990년대에 급속한 신기술의 보급과 시장경쟁 등 외부여건의 변화를 예측하지 못해, 전자산업과 컴퓨터산업은 발전했으나 소프트웨어나 통신 등과 같은 다른 기술집약적 산업은 상대적으로 활성화되지 못하였고, 새로운 산업개발 및 일자리 창출에도 불구하고 주민들이 그에 맞는 능력을 보유하지 못해 기업들이 주 외부에서 인력을 충원하는 현상이 벌어졌다. 아울러, 이러한 문제와는 별도로 경제 개발에 있어서의 지역간 형평성 문제도 제기되었다. 또한 주 전체적으로는 소득이 증대되었으나 여전히 주민의 1/3 정도는 재정적 어려움을 겪고 있어, 전략계획의 추진이 지역사회 저소득 주민들의 실질적 소득 증대에는 크게 기여하지 못한 것으로 나타났다.

더불어 과거 50년 동안의 인구증가로 인해 환경이 그 수용능력상 한계에 도달하고 있다는 문제점이 심각하게 대두되었다. 그 밖에도 기획단계에서 이해관계자에 대한 충분한 고려 및 협의가 이루어지지 않아 이익집단들 간의 정책적 합의가 원활하게 이루어지지 않는 문제점이 발생하였고, 기획 당시의 예측과는 달리 일자리 창출과 빈곤의 해소 등 경제가 전신했음에도 빈곤이나 범죄의 해결에는 도움이 되지 않았다는 사실이 밝혀졌다. 또한 다양한 수준의 정부간 피트너십을 통해 주 내에서의 기업활동 비용절감에 있어 두드러진 성과를 거둔 것으로 평가된 반면, 기반시설 문제와 세제상의 제한 문제는 보다 악화되었다고 평가되었다.

### (3) 전략계획의 수정

전략계획의 성과에 대한 평가 및 수정을 위해 구성된 특별전문위원회가 체계적인 분석을 한 결과, 전략계획인 Oregon Shines의 수립 당시에 체계적인 전략기획이 이루어지지 못함으로 인해 앞서 제기한 여러 문제점이 발생한 것으로 평가됨에 따라, 이 위원회는 이상과 같은 환경적 분석을 토대로 기존의 전략계획인 'Oregon Shines'를 보완한 'Oregon Shines II'의 수립을 추진하였다. 이 과정에서 위원회는 기업가 및 시민대표와 협의하고, 사회적·경제적 추이를 분석하기 위해 컨설턴트들과 협력하였으며, 전략계획의 목표달성수준을 평가하는데 활용되었던 기존의 지표 및 목표달성수준을 재검토하였다.

〈표 2〉 수정된 오레곤주 전략계획(Oregon Shines II)의 목표와 전략

목 표	전 략
주민을 위한 양질의 일자리 제공	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2000년까지 미국에서 가장 높은 수준의 훈련과 교육을 받은 노동력 보유 및 2010년까지 세계 최고 수준으로의 개발</li> <li>- 2000년까지 과학기술기업 육성부분에 전미 10위권내 진입</li> <li>- 농촌경제를 다각화하고 강화하기 위해 지역간 조정 실시</li> <li>- 고부가가치 상품 수출에 보다 많은 기업들이 참여 유도</li> <li>- 2010년까지 첨단 전문서비스산업 수출국으로 자리매김</li> <li>- 기업활동비용의 감소와 적절한 기반시설 제공을 통해 중소기업 지원</li> </ul>
안전하고 봉사적이며 활발한 지역사회 건설	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 청소년에 대한 책임 있는 양육과 교육 장려</li> <li>- 사회문제를 위한 주정부와 지방정부간 파트너십 개발</li> <li>- 교정비용을 감소시켜 주는 범죄예방프로그램 강조</li> <li>- 약물 남용 감소와 소외계층 보호 노력</li> <li>- 주민의 보건과 자활에 투자</li> <li>- 지역사회 강화에 능동적인 주민참여 유도</li> </ul>
쾌적하고 지속가능한 환경 조성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민들이 수용가능한 환경관리기법 개발</li> <li>- 자원과 환경관리 문제에 대한 천연자원의 분쟁조정 해결방법 개발</li> <li>- 분쟁조정제에 대화·협력을 촉진하는 진보적 시스템 보유</li> <li>- 지역내 천연자원문제를 해결하려는 농촌지역에 지원 노력</li> </ul>

특별전문위원회는 그 때까지의 전략계획의 성과를 평가하면서 새로운 현실, 즉 환경에 대한 분석을 통해 전략계획을 수정하였는데, 기본적으로는 이해관계자간의 정책적 합의를 위해 서로간의 '공유된 비전'을 만들어가는 노력을 기울였고, 가정 및 지역사회의 안전, 복지, 환경을 강조하는 방향으로 기존의 목표들을 수정하였다. 또한 위원회는 수정된 목표달성을 위해 제도적 파트너십 구축, 공공시설 및 서비스에 대한 투자, 기업비용의 감소 등과 같은 체제상의 변화가 필요함을 인식하였다. 이를 위해 주정부는 ①지방정부 및 지역사회집단 등에 대한 성과 기반 시스템 장려, ②지방정부의 서비스 전달 및 관리구조에 있어서의 끼워 맞추기식 구조 재조정, ③공공서비스의 제공과 기반시설의 건설 및 유지를 위해 종합전략 개발, ④규제의 간소화와 보고서 식의 통합을 통한 주에서의 기업활동비용 절감, ⑤범죄예방프로그램과 같은 교정비용 감소 대책 및 지역사회 안전을 위협하는 요인의 근절을 위한 재원 투입, ⑥정부에 대한 주민의 신뢰와 책임성 제고 등을 추진하게 되었다.

#### (4) 평가

오레곤주는 지역의 특수한 여건과 니즈(needs)에 대응할 목적으로 전략계획을 도입하였고, 전략계획의 추진을 통해 실업률 감소, 소득수준향상, 노동력 향상, 기술집약적 산업구조로의 개편 등과 같은 성과를 도출하였다. 그러나 초기 기획과정에서 외부환경에 대한 충분한 분석이 이루어지지 못했고, 정책을 둘러싼 이해관계자들의 의견이 충분히 반영되지 못함으로 인해 여러 가지 문제점이 발생되었다. 즉 미진한 환경분석으로 인해 예상하지 못한 환경변화에 주정부가 능동적으로 대처하지 못하게 되었고, 이해관계자들에 대한 고려가 부족하여 이익집단들 간에 갈등이 야기되었으며, 이것은 결국 주민 입장에서의 실질적 성과향상이 이루어지지 못하게 되는 결과로 이어졌다.

이에 오레곤주는 초기 전략기획상의 문제점을 거울삼아, 전담부서인 주지사 직속 특별전문위원회를 새롭게 구성하고 이 부서의 주도하에 이해관계자들의 전략쟁점을 확인하고 각 분야 전문가들의 의견을 수렴하여 구성원들간의 합의를 도출하려는 노력을 기울였다. 전략기획 과정에서 외부환경분석 뿐만 아니라 전략계획을 수행하기 위한 오레곤의 내부잠재력을 체계적으로 분석하는 과정을 거쳤으며, 이와 함께 실질적으로 전략목표의 달성에 필요한 지원체제 구축을 모색하는 등 본질적 의미의 전략기획에 맞도록 발전시켜 왔다.



## < 오래근주 전략적 기획의 시사점 >

- 전략적 기획은 법정계획 이외에 지역사회의 문제점을 해결하고자 수립됨
- 초기 전략계획 이후에도 환경변화에 따라 문제점이 발생했을 때, 추가적인 전략기획의 과정을 적용
- 다양한 이해관계자들의 참여와 협의를 통해 전략을 작성

## 4. 전략적 기획의 성격

전략적 기획은 조직의 이상과 사명 목표를 효율적으로 달성하기 위한 장기적 또는 중·단기적 차원에서 연속적으로 이루어지는 집행과정이다. 단기적 계획이든 장기적 계획이든 간에 정기적 계획은 한번 결정되면 집행이 끝날 때까지 수정되기가 쉽지 않지만, 전략적 기획은 실패를 예방하고 목표를 조금이라도 효율적으로 달성하기 위하여 집행과정에서 수정·보완되는 과정이다.

### 1) 전략적 기획의 특징

전략적 기획의 특징은 다음과 같다(김형렬, 1998 : 3-7).

첫째, 전략적 기획은 정책환경의 중요성을 강조한다. 즉, 전략적 기획가는 기획과정에서 정책환경(김형렬, 1998: 44-86)을 우선적으로 분석할 필요가 있다. 후기 산업사회가 대두되면서 정책환경이 급격히 변화하는 추세를 보이기 때문에, 불확실한 정책환경에 대응하지 않고는 어느 조직도 생존의 위협으로부터 자유로울 수 없으며, 이를 극복할 수 있는 방안을 모색하지 않을 수 없다. 특히 세계무역기구(WTO)가 출범한 이래 세계경제는 하나의 체계로 움직이는 추세로 변모되고 있으며, 탈냉전시대가 도래하면서 정치체제도 경제체제와 더불어 세계화되는 경향을 보이고 있기 때문에, 세계는 극심한 경쟁체제로 전환된 면모를 보이고 있다. 치열한 경쟁 가운데 조직 내외에서 발생하는 위협과 기회를 어떻게 효과적으로 대처하느냐에 따라 조직의 활로가 개척될 수 있다고 본다. 대중민주주의와 시민사회의 성숙으로 인하여 시민의 참여가 활성화되고, 이에 따른 행정여건의 변화도 간과될 수 없다.

둘째, 전략적 기획은 조직의 이상과 목적을 설정하는 데 주안점을 두는 일반의 장기계획과는 달리, 조직의 이상(vision)과 사명(mission) 또는 목적(goal)을 재확인하거나 수정 또는 보완하는 과정에 역점을 둔다. 일반적으로 어느 조직이든지 조직의 이상과 사명 또는 목적이 있으나, 이것이 불분명하거나 예기치 못한 정책환경의 변화로 말미암아 달성되기 어렵다고 판단될 때에 정책담당자들은 새로운 이상이나 사명 또는 목적을 찾지 않을 수 없다. 이 과정에 효과적으로 적응하기 위해서는 정책담당자들은 전략적 기획을 효과적으로 활용할 필요가 있다. 특히 전략적 기획은 기존의 장기적 또는 초장기적 기획의 개념을 포괄하면서도 단기적 전략에 역점을 두어 상황적응적·유연적 특징을 지니는 기획과정이다.

셋째, 전략적 기획은 전략적 쟁점(strategic issues) 해결에 역점을 둔다(Bryson 1988 : 7). 바꾸어 말하면, 전략적 기획은 전략적으로 조직에 지대하게 영향을 준다고 예상되는 당면 문제를 우선적으로 해결하는 데 초점을 맞춘다. 이에 따라 전략적 기획가는 조직이 당면한 잠재적 문제나 현시적(顯示的) 쟁점을 탐색하여 그 중요도에 따라 우선 순위를 정하여 몇 개의 핵심적인 쟁점에 역점을 두어 이를 해결하는데 주안점을 둔다. 전략적 쟁점들은 필요에 따라서는 공식의제(公式議題)로 전환될 필요가 있기 때문에, 전략적 기획의 담당자는 전략적 의제를 마련할 준비를 하고, 언론매체에서 제기하는 언론의제를 그 긴급성과 중요성에 따라 선별적으로 의제화(議題化) 한다.

넷째, 전략적 기획은 정책형성과 정책집행을 연결하는 안전장치의 역할을 한다. 아무리 정책형성이 잘 되었다 하더라도 정책집행에 허점이 생겨 실패한다면 아무 소용이 없는 일이다. 반면에 정책집행 체계가 잘 되어 있다 하더라도 정책형성에 문제가 있다면, 효과적인 정책결과를 기대하기 어렵다. 아울러 정책형성과 집행체계가 잘 되어있는데 예기치 않은 정책환경에 변화가 발생함으로써 정책이 실패하는 경우도 있다. 이러한 실패를 예방하기 위하여 전략적 기획으로 정책실패 가능성을 최소화하자는 것이다. 만일 정책형성 과정에서 제시된 전제조건이 잘못 추정되었다면, 집행과정에서 이를 수정한 바탕 위에서 집행계획이 조정되어야 한다. 이를 위해 집행담당자에게 어느 정도 자유재량권이 부여되어야 할 것이다. 또한 정책형성 과정에서 정책집행에 필요한 제반 수단을 마련할 필요가 있다. 이러한 수단적 방안이 전략적 기획의 역할이라고 하겠다.

다섯째, 전략적 기획은 분석보다는 종합에 더 역점을 둔다(Mintzberg, 1994 : 108). 기존의 계획은 주로 상층부에서 준비되는 장기적 기획사업 예산에 따라 사업을 집행하게 하는 제도로써 그 유연성과 효과성이 제약되는 경향을 보였다. 이와는 대조적으로 전략적 기획은 집행자들로 하여금 조직의 목표달성에 총체적으로 매몰하게 한다. 급변하는 정책환경에 대응하기 위해서는 전면 방위적 태세로 집행자가 모두가 당면한 문제와 미래의 필요 및 이상을 탐색할 것을 요구하며, 조직의 강점과 약점 및 환경에서의 기회 및 위협적 요소를 통찰하게 하여, 이 모든 정보와 자료를 종합하게 할 수 있는 능력을 요구하는 것이 바로 전략적 기획의 특징이다.

여섯째, 전략적 기획은 지도성(leadership)에 변화를 요구한다(Hennessey, 1998 : 522-523). 최고 집행자(CEO)는 과정에 매몰되기보다는 집행 과정 전체를 새로운 환경에 적합하도록 구상하는 능력을 필요로 한다(Lorange, 1980 ; Mintzberg, 1994 : 109). 급변하는 정책환경에 유연성 있게 대응하기 위한 집행과정의 조절은 최고집행자의 통찰력, 상상력 및 종합적 조정 능력을 요구한다. 아울러 최고집행자는 기존의 정책이나 사업을 재정리하는 데 신경을 쓰기보다는 새로운 정책과 사업을 만들어 내려는 창의적 지도성을 발휘할 수 있어야 한다. 왜냐 하면, 모험과 쇄신 그리고 창조를 요구하는 기업가적 경제(Drucker, 1984 : 59)에서는 이에 상응하는 지도성이 요구된다. 그것은 곧 기업가적 지도성으로서 최고집행자는 이를 몸소 터득하여 실천할 수 있어야 한다. 모험적이면서도 창의적인 사업을 추출하기 위해서 최고집행자는 기업가와 같은 형태를 보여야 한다. 아울러 기업가적 지도성은 모든 집행자들이 스스로 혁신하고 창의적인 일에 매몰될 수 있게 하는 분위기, 즉 신바람 나게 일할 수 있는 여건을 만드는 것이다. 이렇게 하기 위해서는 실질적인 분권화가 이루어져야 한다. 그러한 지도성이 없는 조직은 극심한 경쟁적 상황에서 생존하기 어렵다.

일곱째, 전략적 기획은 전략적 관리로 뒷받침되어야 한다. 아무리 기획이 잘되었다 하더라도 관리가 효율적으로 이루어지지 못한다면, 효과적인 정책결과를 기대하기 어렵다. 대체로 기업체에서 이루어지는 전략적 관리는 전략적 사업단위로 나타나는데, 이것은 어느 정도 자율성과 책임성을 지닌다. 일정한 사업목표를 향해 10명 내외로 이루어지는 전략적 사업단위, 즉 팀이 설치되면 최고 집행자는 이들에게 권한을 부여하여 모험적·쇄신적·창의적 사업을 추진하게 한다. 여기에는 전략적 인사관리도가 병행 추진되어야 한다. 파격적인 대우를 제공하는 조건으로 과감하게 외부인사를 영입하는 방안이나, 유

연성 있는 인력관리를 유지하기 위하여 성과 높은 집행자들의 파격적인 승진이나 순환 보직, 구조조정으로 인한 불필요한 인력을 조기 퇴직시키거나 명예 퇴직시키는 방안 등이 활용될 수 있어야 한다. 이러한 인력관리는 조기진단을 통해 조직의 전면적인 구조조정이란 큰 틀 안에서 이루어지는 것이다. 구조조정은 조직의 사명과 목적, 조직환경의 변화, 기술수준, 재정적 여건 등을 고려하여 작은 조직이면서도 생산성이 높은 튼튼한 조직구조를 구축하는 것이다. 조직구조는 통제범위가 좁으면서 참모와 같은 보조 조직을 가급적 줄이고, 계층수도 되도록 축소하는 것이 전략적 조직의 형태라고 하겠다. 또한 특수조직(adhocracy)을 많이 활용하도록 하는 것도 고려되어야 한다.

여덟째, 전략적 기획은 예산과정의 쇄신을 요구한다. 정책집행 과정은 예산집행과 병행되기 마련인데, 정책이 수정되면 예산과정도 이에 순응되지 않을 수 없다. 기존의 예산제도는 취약성을 내포하고 있을 뿐만 아니라, 급변하는 정책환경 속에서는 효과성을 유지하기가 어렵다. 이러한 이유로 예산과정의 쇄신이 필요한데, 그 보완책으로서 전략적 예산이 대두하게 되었다. 모든 정책은 예산과 연계되어 있기 때문에 실행력을 확보하고 정책의 실효성을 제고하기 위해서는, 단계마다 예산과 기획과의 환류과정(feed-back)이 확립되어야 한다.

끝으로, 전략적 기획은 위기를 효율적으로 관리하게 하는 과정이다. 후기 산업사회에 진입하고 있는 각 체계에서는 정치적·경제적·사회적·문화적·자연적 위기가 예상을 초월하여 발생하는 경우를 자주 보기 때문에, 장기적인 목표를 정하여 이러한 위기를 효율적으로 대처할 수 있게 하는 과정이 바로 전략적 과정이다(Bryson and Delbecq, 1979 : 167-179). 조직의 부분적인 위기, 즉 인적·물적·재정적 자원 가운데 어느 하나 또는 둘 혹은 전체에 문제가 발생하여 조직 전체로 하여금 위기를 맞게 하는 경우도 있다. 특히 조직의 파멸 가능성에 대비한 전략을 세우는 것은 곧 전략적 기획의 핵심적 활동 가운데 하나라고 하겠다.

위에서 살펴본 대로 전략적 기획은 조직의 이상과 사명 목표를 효율적으로 달성하기 위한 장기적 또는 중·단기적 차원에서 연속적으로 이루어지는 집행과정이다. 단기적 계획이든 장기적 계획이든 간에 정기적 계획은 한번 결정되면 집행이 끝날 때까지 좀처럼 변경되지 않지만, 전략적 기획은 실패를 예방하고 목표를 조금이라도 효율적으로 달성하기 위하여 집행과정에서 수정·보완되는 과정이다. 최고집행자는 정책의 기본취지와 전제조건을 수시로 점검할 필요가 있으며, 외부로부터의 위협적 요소와 유리한 기회가 무엇인가를 계속해서 탐지할 수

있어야 하며, 집행과정에 요구되는 자원의 재배치나 축소 또는 확대의 필요성 여부를 확인하여야 하다. 만일 집행에 필요한 재정적 자원의 공급에 차질이 생기면, 이에 상응하는 구조조정을 과감하게 처리할 수 있는 지도력을 최고집행자는 발휘하여야 할 것이다. 아울러 고객의 불만이나 새로운 요구를 포착하여 이를 즉시 해결할 수 있도록 하는 점검제도(monitoring system)의 수립도 전략적 기획의 일환이라고 하겠다. 이러한 모든 과정은 상황적응적 집행과정의 특징을 보이는 것이라고 하겠다.

## 2) 전략적 기획과 전통적 기획과의 차이

전략적 기획은 종래의 장기·종합적 기획으로 대표되는 전통적 기획과 다음과 같은 점에서 차이점을 찾을 수 있다(김정호, 2000).

첫째, 전통적 기획은 목표를 구체화하고 이를 예산이나 프로그램에 반영하는데 초점을 맞추지만, 전략적 기획은 문제(issues)를 확인하고 해결하는데 더 많은 관심을 가진다. 둘째, 전통적 기획에 의한 장기적 계획은 속성상 미래의 변화를 충분히 반영할 수 없지만, 전략적 기획에서는 불연속성, 다양한 변화를 고려한다. 전략적 기획은 수립된 목표를 달성하는 행위지향적이기 때문에 전통적 기획에 비하여 집행적이며 적실성이 높다. 종래의 기획에 있어서 가장 큰 문제점은 적실성이 부족한 데 있다고 본다면, 전략적 기획은 이를 극복하는데 많은 도움을 줄 수 있다.

〈표 3〉 전통적 기획과 전략적 기획의 차이점

구 분	전통적 기획	전략적 기획
기 간	장기간(5-20년)	단기 또는 중기(1-5년)
사용목적	정책(목표)의 구체화 수단	관리도구
재량범위	최소화	최대화 (복잡한 문제를 다루기 위해)
방 향 성	주로 물리적 개발, 토지 이용	기능을 위한 전략
포 괄 성	포괄적	선택적
형 식 성	획일	다양
목 표	전제	전제되지 않음
방 법	추세연장법에 의한 미래예측에 기초	불연속성 전제
과 정	변경이 어려움	변경수용

자료 : R. W. Rider(1983), "Making Strategic Planning Work in Local Government", *Long Range Planning*, 16(3), p. 77.

## 5. 전략적 기획의 과정

학자들이 제시하는 전략기획 과정들의 공통적 요인을 요약하면, 대체로 다음과 같이 상호연관성을 지니는 공통적 요소가 있다. 먼저 환경적 검토로 문화적, 인구통계학적, 경제적, 정치적 주요 요인들을 검토하고, 이 요인들이 조직 및 지역사회와 어떠한 관련성을 가지는지 확인한다. 이어 조직의 사명과 목적에 대한 결정과정에서는 환경적 검토에 기초하여 새로운 접근방법이나 새로운 서비스를 제공하기 위한 기회와 이슈를 확인한다. 이어 사명과 목적의 달성을 위한 구체적인 행동계획 개발, 정책 및 사업의 우선순위를 결정한다. 집행전략의 개발 및 집행 과정에 대한 모니터링, 집행을 위한 실제적인 전략 개발, 집행과정 모니터링과 평가를 시행하는 것이다(Liou, 1988).

구체적 과정은 다음과 같다.

### 1) 전략적 기획의 단계 및 업무

#### (1) 최초합의

최초 과정은 조직내부의 핵심정책결정자들이나 여론지도자들로 하여금 전반적인 전략 기획시도나 기획과정에 대하여 합의를 도출하는 과정이다. 이로써 기획과 관련된 조직 내·외의 영향력 있는 자들의 지지를 획득할 수 있다. 이러한 구성원들에 의한 기획과정에 대한 합의가 전제되어야만 이후 기획과정에 전개될 수 있다.

#### (2) 조직명령의 규정

여기의 조직명령은 세 번째 단계인 조직임무와 가치의 규명과 관계가 있으며, 이들은 조직의 존립정당성을 부여해 주는데 중요한 역할을 한다. 조직의 명령(mandates)은 외부로부터 부여된 “해야되는 것”으로, 이를 파악하는 과정인 것이다. 공공행정의 경우 여기의 조직명령을 규명한다는 것은 매우 어렵다. 공공행정이 반드시 해야 할 일이 무엇인지는 시대와 상황에 따라 달라지기 때문에 불명확한 점이 많다. 조직명령은 관련법규에 명시되어 공식적인 것이 되는 경우도 있으나 비공식적인 것도 있을 수 있다. 예를 들어 주민들이 지방자치단체에 대하여 일반적으로 바라는 희망사항 등이며, 이와 같은 구속력이 없는 규범적 명령도 중요시되어야 한다.

### (3) 조직의 임무와 가치의 규명

조직내부로부터 주어진 임무와 가치가 무엇인지를 규명하는 과정이다. 즉 조직이 추구하는 목표를 확인하는 것이다. 전단계인 조직명령은 외부로부터 주어지 해야 하는 것인 반면에 조직의 임무와 가치는 조직이 하고자 하는 것이다. 상술한 바와 같이 이는 조직존립의 근거를 제공해 준다. 조직에 있어서 이 임무와 가치가 없으면 존재할 필요가 없는 것이다. 지방자치단체는 어떤 존재이며, 왜 존재해야 하는가, 무엇을 해야 하는가, 다른 조직과 다른 점은 무엇인가 등에 관한 규명이 필요한 것이다.

### (4) 환경평가

조직이 직면하고 있는 외부환경에 대하여 기회와 위협요소로 나누어 평가한다. 영향력 추세(정치적, 경제적, 사회적, 기술적, 교육적, 물리적), 주요자원 통제자들(고객, 단골손님, 납세자, 구성원, 규제자), 실제적·잠재적 경쟁자 또는 협력자 등의 외부환경을 분석한다. 또한 조직 내부의 여건을 강점과 약점의 차원에서 평가한다. 여기에는 자원(주민, 경제, 정보, 역량, 문화), 현재전략(전체, 부분별, 업무과정별, 기능별), 성과(지표상, 결과상, 역사상), 등과 관련된 내부환경을 분석하는 것이다.

조직의 외부환경 및 내부역량을 종합적으로 판단하는 모형으로는 SWOT (Bryson, 1988:120-122) 분석이 일반적으로 적용된다. SWOT분석은 환경에서 나타나는 기회와 위협을 파악하고 조직의 강점과 약점을 인식하여 전략적 도전방법을 찾아내어 여러 형태의 전략적 반응을 유도하기 위한 방법이다. SWOT는 강점(strengths), 약점(weakness), 기회(opportunities), 위협(threats)의 약자를 합성한 말로 SWOT분석 또는 TOWS분석이라고 부른다. 이 방법은 과거와는 달리 기회와 위협이 불연속적으로 오는 환경에서 충격과 놀라움의 원인과 반응을 전략적으로 분석해서 미리 대비하고 나아가 위협을 극복하고 기회를 포착하는 분석방법이다. 이러한 것들은 전략적 기획에 있어서 중요한 분석도구가 된다.

어떤 조직이든 강점과 약점으로 구체화되는 능력 및 위협과 기회로 구체화되는 잠재성으로 이루어진 '긴장영역(tention field)'에 존재한다. 이러한 긴장영역은 조직의 강점과 약점이 환경으로부터의 기회와 위협과 상호작용하여 미래의 상황을 예측케하고, 조직의 방향설정을 하게

도 하는 렌즈와 같은 역할을 하게 되는 것이다. 바람직한 미래를 형성하기 위해서는 긴장영역 요소(SWOTs)를 행동에 의해 관리해야 한다. 즉 강점을 신장시키고, 기회를 이용하고, 위협을 감소시키고, 약점을 극복하여야 한다.

이러한 분석결과는 조직의 전략적 지향에 대한 확인과 비판을 하게 함으로써 조직변화의 도구로서 유용하다. 그리고 이러한 과정은 지속적인 순환과정이다(Nutt & Backoff, 1992 : 157-159).

구체적인 SWOT의 분석절차 및 이의 결과 산출되는 전략을 표로 정리하면 <표 3>과 같다 (Weihrich, 1985 : 52).

〈표 4〉 SWOT 분석매뉴얼

<p><u>제 1 단계</u> : 조직프로필(profile)의 준비</p> <p>1) 업무의 종류 2) 지리적 위치와 특성 3) 경쟁적 상황 4) 최고관리층의 지향성</p>			
		<p><u>제 4단계</u> : SW의 분석 및 평가</p> <p>1) 관리와 조직, 2) 운영, 3) 재정, 4) 기타 요소</p>	
<div style="text-align: center;"> <div style="display: inline-block; transform: rotate(-45deg);"> <p>내부 요인</p> <p>↗</p> <p>외부 요인</p> <p>↘</p> </div> </div>	<p><u>제 5 단계</u> : 대안(alternatives)의 탐색/개발</p> <p><u>제 6 단계</u> : 전략적 선택</p> <p><u>제 7 단계</u> : 상황적응적(contingency) 계획의 수립</p>	<p><u>내부 강점의 열거(S)</u> : (제 4 단계)</p> <p>S1 _____ S2 _____ S3 _____ S4 _____</p>	<p><u>내부 약점의 열거(W)</u> :(제 4 단계)</p> <p>W1 _____ W2 _____ W3 _____ W4 _____</p>
	<p><u>제 2 단계</u> : 경제적 요소, 사회적 요소, 정치적 요소, 인구통계적 요소, 재화와 기술, 시장과 경쟁요소의 확인과 평가</p> <p><u>제 3 단계</u> : 미래예측(forecast)과 査定 (assessment)의 시행</p>	<p><u>외부 기회의 열거(O)</u> : (제 2,3 단계)</p> <p>O1 _____ O2 _____ O3 _____ O4 _____</p> <p><u>외부 위협의 열거(T)</u> : (제 2,3 단계)</p> <p>T1 _____ T2 _____ T3 _____ T4 _____</p>	<p><u>SO : maxi-mini</u> (제 5,6 단계)</p> <p><u>WO : mini-maxi</u> (제 5,6 단계)</p> <p><u>ST : maxi-mini</u> (제 5,6 단계)</p> <p><u>WT : mini-mini</u> (제 5,6 단계)</p>



위의 <표 4>에서 보이는 네가지 전략의 내용을 자세히 설명하면 다음과 같다.

#### ① WT戰略(mini-mini)

일반적으로 WT전략의 목적은 약점(weakness)과 위협(threats) 모두를 최소화하는데 있다. 조직이 외부의 위협에 노출되어 있고 이에 대응할 능력이 없는 상태, 즉 내부 약점이 존재한다면 이는 조직을 쇠퇴하게 만드는 매우 불안정한 상태이고, 따라서 조직의 생존을 우선시하는 WT전략을 선택할 수밖에 없는 것이다. 기업조직의 경우 전통적 업종을 주력으로 하는 기업이나 사양산업에 종사하는 기업 등이 이러한 WT전략을 종종 사용하게 된다(Wehrich, 1985 : 53).

지방정부 역시 마찬가지로 앞에서 나열한 다양한 요소를 검토하고 급변하는 환경에 적응할 여유가 없거나 준비가 미흡할 때 채택할 수 있는 전략이다. 그러나 환경에 적극적으로 대응하면서 변화를 창출하고 고객, 즉 지역주민의 다양한 욕구를 만족시켜 주는 고객만족 행정을 추구해야 하는 당위론적 입장에서 보았을 때는 별로 바람직하지 않은 소극적인 전략이다.<sup>1)</sup>

#### ② WO戰略(mini-maxi)

WO전략은 약점을 최소화하고 기회(opportunities)를 최대화하는 전략이다. 어떤 조직이 외부 환경에서의 기회를 맞이하였으나 이러한 기회를 활용하여 조직의 발전과 성장을 추구하는 것을 가로막는 내부의 약점을 가지고 있을 경우가 비일비재하다. 예를 들어, 어떤 자동차부품 회사가 마이크로컴퓨터로 제어되는 자동연료분사장치를 대량으로 요구하는 주문을 받았을 때, 이러한 장치를 생산할 수 있는 기술이 미흡한 경우, 모처럼의 기회를 활용하지 못하고 조직의 발전과 성장의 기회를 사장하게 되는 것이다(Wehrich, 1985 : 53-54).

지방정부조직도 마찬가지이다. 예를 들어, 전국적 행사를 유치할 수 있는 기회를 잡았다고 가정해보자. 이는 낙후된 사회기반시설을 확충하고 중앙의 재정지원을 받아 새로운 도약을 기대할 수 있는 절호의 기회가 될 수 있다. 그러나 이를 뒷받침해줄 수 있는 최소한의 기본시설과 운용에 필요한 유능한 인적자원을 확보하고 있지 못할 경우 이를 유치하지 못하고 다른 경쟁자에게 기회를 빼앗길 수밖에 없는 것이다.

---

1) 이러한 행정역량을 이끌어 내기 위한 다양한 관리모형 중 근래 주목받고 있는 것이 행정에 있어서의 총체적 품질관리(Total quality management: TQM)이다.

이러한 불행한 사태를 미연에 방지하기 위해서는 SWOT의 분석을 기반으로 하여 조직의 약점을 최소화하고 핵심역량(core competence)을 구축할 수 있어야 한다. 결국, WO전략은 유비무환의 자세를 강조하는 전략이라도 볼 수 있다. 여기에서 핵심역량이란 특정 조직이 보유하고 있는 우월적 내부역량으로서 경쟁조직과 차별화될 뿐만 아니라 조직의 성장과 발전으로 이끄는 힘을 말한다. 이러한 핵심역량을 키우기 위해서는 조직이 보유하고 있는 내부역량을 세밀하게 분석/평가하여 이의 구체화와 강화를 지속적으로 추진해야 한다.

### ③ ST戰略(maxi-mini)

이 전략은 환경으로부터의 위협(threats)에 능히 대처할 수 있는 조직의 강점(strengths)에 기초를 두고 있다. 즉 ST전략의 목적은 강점을 극대화하고 위협요소를 극소화하는데 있다. 이는 강력한 조직이 일거에 정면으로 환경으로부터의 위협에 직면하게 됨을 의미하는 것은 물론 아니다.

지방행정조직의 경우를 살펴보아도 이러한 사례를 많이 볼 수 있다. 대표적인 사례 중의 하나가 오스트리아의 인스부르크市의 경우이다(강석천 외, 1994 : 46-49). 동계올림픽을 두 번이나 유치했을 정도의 위세를 지녔던 지방정부가 이제는 43억실링(2,752억원)의 재정적자를 기록하면서 과거 오스트리아의 '자존심'이 이제 오스트리아의 '수치'로 전락한 것이다.

우리나라 지방정부의 경우도 장래를 낙관할 수 없다. 현재 강점이 별로 없는 경우는 말할 나위도 없고, 나름대로 다른 지방정부에 비해 강점을 가지고 있는 지방정부의 경우도 SWOT분석 결과 파악된 자신의 강점을 극대화하는 한편, 환경으로부터의 위협요소를 시기적절하게 파악하여 신속히 이를 제거하는데 혼신의 노력을 다해야 하는 것이다.

### ④ SO戰略(maxi-maxi)

SO전략은 SWOT분석 결과 파악된 자신의 강점과 기회(opportunities)를 극대화하려는 전략이다. 어떠한 조직이라도 자신의 강점과 기회를 극대화시키려고 하는 것은 당연하다(Wehrich, 1985 : 54). 이러한 조직은 자신의 강점을 발판으로 조직의 성장과 발전을 위해 생산활동과 서비스 산출에 자원을 동원하고 활용한다. 비록 이들이 앞에서 언급한 세 가지 전략을 일시적으로 사용했을지라도 성공적 조직은 항상 당면한 기회를 잡기위해 자신의 강점을 활용할 준비가 되어 있는 조직이다. 만약 약점이 발견되었다면 이에 적절히 대처함으로써 위기 뒤에 찾아오는 기회를 놓치지 않는 것이다.

지방행정의 사례에서도 이러한 예를 어렵지 않게 찾아볼 수 있다. 미국 메사추세츠 주의 보스턴 시의 경우 첨단산업의 유치로 번영을 구가하고 있다. 이 도시가 첨단산업을 유치할 수

있었던 것은 여기에 자리잡고 있는 MIT대학 덕분이다. 즉 보스턴 시는 첨단기술 개발의 첨병인 MIT를 지역에 가지고 있었고(강점), 이를 보고 몰려드는 기업들(기회)을 유치해 지역발전의 계기로 삼은 것이다.

우리나라 지방정부의 경우도 이러한 SO전략을 활용해 환경으로부터의 기회를 최대한 활용할 수 있어야 할 것이다. 예를 들어, 지역에 대학들이 위치하고 있는 지방이라면 보스턴 시의 경우처럼 이를 산학협동체로 묶어 지역발전을 꾀한다든지, 산업체가 위치하기에는 입지조건이 좋지 않으나 자연경관이 수려한 지방이라면 이를 적극적으로 개발해 관광도시로 발전을 추구하는 것 등을 들 수 있다.

물론 이러한 예들은 이미 오래전부터 추구하던 일이다. 그러나 전략적 기획에서 추구하는 비전의 설정과 이의 달성을 위한 계획의 수립, 미래예측, SWOT분석에서 보는 것과 같은 강점, 약점, 기회와 위협의 체계적이고 치밀한 분석 등은 아직 걸음마단계인 것으로 생각된다. 따라서 기존에 이미 산학협동체의 운용을 지원하거나, 관광도시를 추구하는 지방이라 할지라도 전략적 기획의 과정과 기법에 입각하여 이를 다시 한번 진지하게 검토해 볼 필요가 있으며, 이 과정에서 보다 나은 강점을 찾게 되고 이를 이룰 수 있는 창조적 대안들이 도출될 수 있는 것이다.

#### (5) 전략적 쟁점의 확인

이 단계는 전략적 기획과정에서 핵심적이다. 이는 조직이 직면한 근본적 정책선택을 확인하는 과정으로 조직이 무엇이며, 무엇을 하며, 왜 하는지에 대한 결정에 중대한 영향을 미친다. 지방자치단체의 존재의의를 설명해주게 되는 것이다. 체계적인 쟁점의 확인은 다음 단계들을 수행하는데 합리적으로 유도하게 될 것이다. 따라서 전략적 쟁점을 잘 확인하고 대응하는 조직이 생존·발전할 수 있는 것이다. 전략적 쟁점을 확인하는 방법은 직접적 접근방법, 목표지향적 접근방법, 성공비전지향적 접근방법, 간접적 접근방법으로 나누고 있다. 이는 쟁점을 바람직한 상태인 목표와 현재 여건간의 괴리라고 볼 때, 이 목표를 어떻게 하는가에 따라 나눈 접근방법이라 할 수 있다.

#### (6) 전략형성

전략적 쟁점을 해결하기 위한 방안 즉 전략을 수립하는 과정이다. 전략은 수준별, 기능별, 시간구조에 따라 다양하게 제시될 수 있다. 전략은 전략적 쟁점을 제시하고 목표를 성취하며 시나리오를 실현함으로 추구하게 될 실제적 대안 또는 비전이 무엇이며, 대안을 실현하는데

장애요소가 무엇이며, 이들 장애요소를 극복하기 위해 추구해야 될 제안은 무엇이며, 실행하기 위한 조직과 인적구성은 어떠해야 하는가 등의 문제와 관련되어 형성되어야 할 것이다. 효과적인 전략은 기술적으로 실행 가능해야 하고 이해관계자에 대하여 수용이 가능하며 조직의 철학이나 가치에 부합되며, 윤리적, 도덕적, 법적 기준을 충족시켜야 될 것이다.

#### (7) 전략적 계획의 검토와 채택

전략적 쟁점을 해결하기 위한 여러 전략들을 검토하고 비교·분석함으로써 그 중에서 가장 합리적 전략을 채택하는 과정이다. 전략의 합리화, 공식화 단계라고 할 수 있다. 작은 조직이라면 전략을 개발하는 단계에서 함께 이루어질 수 있지만 조직이 크다면 공식적으로 전략적 계획을 채택하는 단계가 있어야 한다(김신복, 1999 : 176).

#### (8) 성공비전의 제시

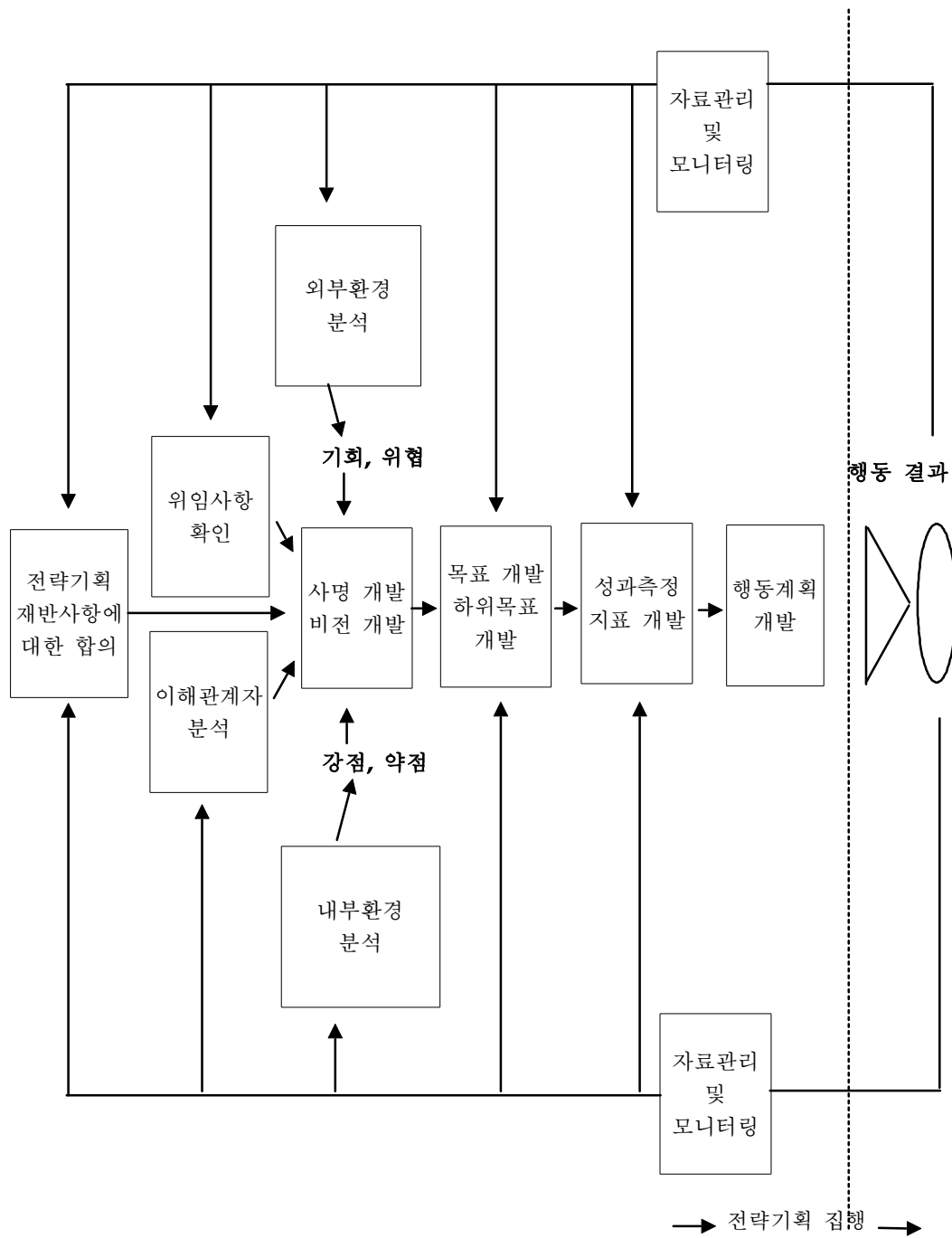
조직의 성공비전을 마련하여 조직구성원과 다른 주요 이해관계자들에게 확산시키며, 크고 작은 조직의 결정과 행동에 영향을 미치도록 하는 단계이다. 따라서 성공비전의 제시는 교육목적이나 건설적 행동이 조직 어디에서나 취해질 수 있도록 하는데 있어서 매우 중요하다.

#### (9) 효과적 집행과정의 개발

채택된 전략을 조직에 통합시키는 과정으로 전략적 계획의 개발안으로는 소기의 효과를 거두는데 불충분하다. 따라서 효과적인 행동계획과 집행과정을 개발함으로써 전략에 생명력을 불어넣어 주며, 조직과 그 이해관계자들을 위한 실질적인 가치를 만들어내게 되는 것이다.

#### (10) 전략과 전략적 기획과정의 재평가

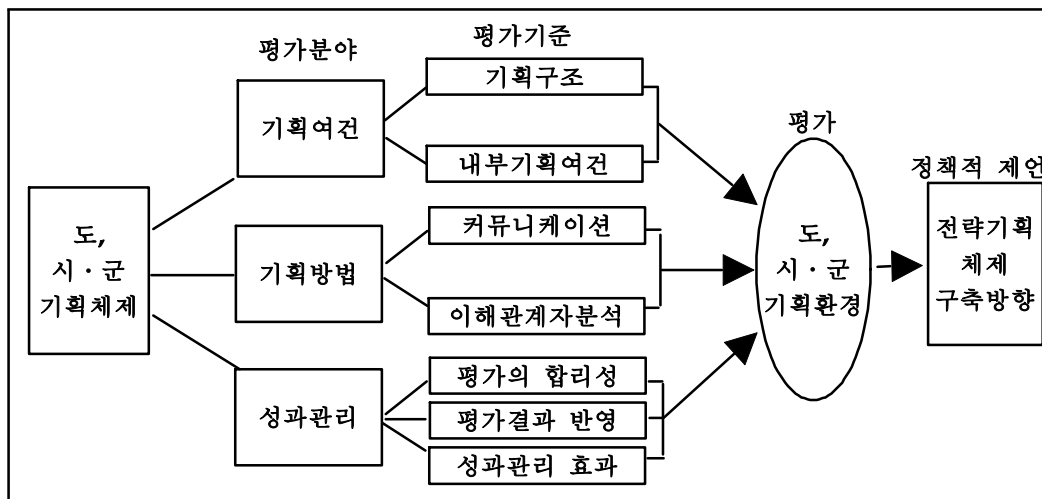
집행된 전략과 전략적 기획과정이 전략적 기획의 새로운 순환이 시작되는 전단계로 이루어지게 되는 과정이다. 이 과정의 대부분은 계속되는 집행과정의 일부분으로 발생되나 조직이 잠시 동안 전략적 기획에 관련되지 않았다면 이 과정을 분리된 것으로 표시하는데 유용하다. 집행된 전략에 무엇이 행해져야 되는지를 결정하기 위하여 전략을 재평가하며, 어떤 이유로 기존전략이 유지되고 대체되고, 종결될 것이다.



### 제 3 장 분석의 틀

본 연구는 기본적으로 세방화, 지식정보화 지방분권이라는 시대적 변화에 따라 지방의 기획 역량을 강화하기 위해서는 전략적 기획의 방법이 필요하다는 기본 인식을 전제하기 때문에, 전략적 기획의 개념과 구조를 기준으로 충남 기초자치단체의 기획실태를 분석하고자 한다.

분석틀의 도출은 구체적인 분석기준의 마련에 있어, 전략적 기획에 대한 개념에 따라 전략적 기획의 특성이 다양하므로 앞에서 언급한 ‘전략적 기획’에 대한 조작적 정의에 기초하여 평가분야를 도출하였다. 개념정의에 따라 전략적 기획을 커뮤니케이션과 참여, 다양한 이해관계자들이 지닌 가치에 대한 조정, 의사결정의 성공적 집행을 활성화하려는 성과평가 과정의 분야로 구성하였다. 이러한 기획방법 및 성과관리에 기획여건을 추가하여 평가분야를 분류하였다. 개별 평가분야에 따른 평가기준으로 기획여건 분야에서는 기획구조와 내부기획여건, 기획방법 분야에서는 커뮤니케이션과 이해관계자분석, 성과관리 분야에서는 평가의 합리성, 평가결과 반영, 성과관리 효과 등으로 세분하였다.



[그림 1] 분석대상 기획의 분야 및 기준

## 제 4장 충남 기초자치단체의 기획실태

본 연구에서는 설문조사와 같은 정량적 분석, 심층면접과 같은 정성적 분석, 그리고 이미 수립된 특정 기초자치단체의 등 문헌적 연구를 병행하였다.

정량적 분석은 충남 공무원교육원에 수련중인 충청남도 도청, 시·군공무원 180명을 대상으로 기획실태에 관한 설문조사를 실시하여, 108명으로부터 설문지 회수하여 회수율을 60%를 나타냈다. 연구의 대상은 기초자치단체이었지만, 설문조사의 결과 도청소속 공무원을 포함하여도 결과는 크게 상이하게 않게 나타났으므로, 설문조사 결과에 도청 근무 공무원도 포함하였다. 응답자의 종사기관별 분포는 충청남도청이 67명(62.0%), 14개 시·군이 41명(38.0%)이었다.<sup>2)</sup> 근무부서별로는 기획부서 11명(10.3%), 사업부서 77명(71.3%), 기타 19명(17.6%) 이었다. 연령별로는 30대가 19명(17.6%), 40대가 44명(40.7%), 50대가 44명(40.7%) 이었으며, 근무경력별로는 5년 미만이 3명(2.8%), 6-9년이 10명(9.3%), 10-20년이 32명(29.6%), 20년 이상이 61명(56.5%) 이었다. 설문문항은 5 scale의 서열척도로 구성하였다.

〈표 5〉 조사대상의 소속

(단위 : 명, %)

구 분	빈 도	비 율
충남 도청	67	62.0
시 · 군	41	38.0
계	108	100.0

2) 본 연구의 대상은 충청남도 기초자치단체이지만, 충청남도 도청 공무원을 포함하여도 설문결과에는 별 차이가 나타나지 않으므로 도청 공무원도 포함하여 분석하였음.

〈표 6〉 조사대상의 근무부서

(단위 : 명, %)

구 분	빈 도	비 율
기획부서	11	10.3
사업부서	77	71.3
기타	19	17.6
계	108	100.0

〈표 7〉 조사대상의 연령 분표

(단위 : 명, %)

구 분	빈 도	비 율
30대	19	17.6
40대	44	40.7
50대	44	40.7
계	108	100.0

〈표 8〉 조사대상의 근무 경력

(단위 : 명, %)

구 분	빈 도	비 율
5년 미만	3	2.8
6-9년	10	9.3
10-20년	32	29.6
20년 이상	61	56.5
계	108	100.0

정량적인 설문조사를 통하여 파악할 수 없는 정성적인 기획실패를 조사하기 위하여 임의로 선정한 3개 시·군의 기획담당 공무원과 충남도청의 3개 실·국 공무원 등 총 6명과 심층면접을 실시하였다.

또한 이미 수립된 계획의 수립체계를 파악하기 위하여 3개 시·군의 「중장기 발전계획」과 「2005년 업무계획」의 체계를 비교·검토하였다.



## 1. 기획여건 분석

기획여건의 목적은 기초지자체의 자율적인 기획여건을 파악하는 데 주안점을 두고, 기존 계획의 체계성을 조사하는데 있다. 기획여건을 평가하기 위하여 기획구조, 내부기획여건을 평가 기준으로 설정하였다.

기획구조를 조사하기 위하여 기획기관과 외부기관(외부 연구기관, 상·하급 행정기관)과의 협의 수준, 기존 계획간의 연계정도를 조사하였다. 충남의 대상 도, 시·군은 외부연구기관이 계획을 수립하더라도 분야별로 보통 수준의 이상(3.12) 협의를 하고 있어, 외부 발주시에도 시·군이 보통 이상으로 계획수립에 참여하는 것으로 나타났다. 계획수립시 상급 행정기관의 의견을 반영하는 정도는 3.08, 하급 행정기관의 의견을 수렴하는 정도는 3.04로 조사되어, 계획수립과정에서 상·하급 행정기관과의 연계가 보통 수준이상으로 이루어지는 것으로 조사되었다. 계획수립시 상위 중·장기계획과의 체계성은 3.15로 조사되어, 계획수립시 상위계획과의 연계가 보통 이상으로 이루어지는 것으로 나타났다. 그러나 시·군의 기존 중·장기계획과 단년도 계획과의 내용을 검토하면, 단년도 시책사업이 목표(objectives)·전략차원의 중·장기계획에 포함되었거나, 중·장기적인 전략이 단년도 시책사업으로 설정되는 등 부분적인 체계의 문제점을 안고 있다. 또한 중·장기계획에서의 비전이 잘 설정되어 있는 시·군에서는 상·하위 계획간의 연계성이 잘 갖추어졌으나, 비전과 목표가 불명확한 시·군에서는 중·장기계획과 단기계획간의 연계가 미흡한 것으로 나타났다.

〈표 9〉 기획구조 관련 설문조사 결과

(단위 : 빈도, 백분율)

문항	매우 낮음	낮음	보통	높음	매우 높음	평균
외부연구기관이 계획수립시, 분야별 해당부서와 협의수준	4 (3.7)	15 (13.9)	54 (50.0)	28 (25.9)	4 (3.7)	3.12
계획수립시 시·군(소속기관이 도청인 경우), 읍·면·동(소속기관이 시·군인 경우) 의견 수렴 정도	5 (4.6)	20 (18.5)	49 (45.4)	28 (25.9)	3 (2.8)	3.04
계획수립시 중앙정부(소속기관이 도청인 경우), 도청(소속기관이 시·군인 경우) 의견의 수렴 정도	3 (2.8)	19 (17.6)	52 (48.1)	30 (27.8)	2 (1.9)	3.08
단년도 계획 수립시, 도시기본계획이나 중장기발전계획의 반영 정도	2 (1.9)	17 (15.7)	53 (49.1)	29 (26.9)	4 (3.7)	3.15

(1: 매우 낮음, 2: 낮음, 3: 보통, 4: 높음, 5: 매우 높음)

내부기획여건은 분권화시대 향후 기획역량을 강화하기 위한 조건의 의미를 지닌다. 기관에서의 향후 기획을 위한 인력·재정상의 배려도는 2.79로 보통 이하로 조사되어, 지자체에서 기획의 중요성에 대한 인식과 향후 이에 대한 대비가 낮은 것으로 조사되었으며, 성과계획 등 기획을 위한 인적 자원의 여건(공무원 수, 공무원의 역량)도 2.82로 보통 이하로 나타났다. 이는 지자체의 하드웨어적 여건뿐만 아니라 역량 등 소프트웨어 측면의 여건도 강화되어야 함을 나타낸다. 심층면접을 통해서도 시·군 공무원의 인적 요소는 기획강화를 위해 가장 중요한 요소로 조사되었다. 그러나 성과계획 수립시 자신의 권한에 대한 인식정도는 보통 이상으로 조사되어(3.24) 자신의 업무에 대한 파악은 양호한 것으로 나타났다.

〈표 10〉 내부기획여건 관련 설문조사 결과

(단위 : 빈도, 백분율)

문 항	매우 낮음	낮음	보통	높음	매우 높음	평균
성과계획 수립을 위한 인적 자원의 여건(예, 공무원 수, 공무원의 역량 등) 정도	7 (6.5)	30 (27.8)	46 (42.6)	21 (19.4)	2 (1.9)	2.82
향후 기획을 위한 인력·재정상 배려 정도	8 (7.4)	29 (26.9)	47 (43.5)	21 (19.4)	1 (0.9)	2.79
일에 대한 인식정도	4 (3.7)	14 (13.0)	45 (41.7)	39 (36.1)	4 (3.7)	3.24

(1: 매우 낮음, 2: 낮음, 3: 보통, 4: 높음, 5: 매우 높음)

## 2. 기획방법 분석

전략적 기획에 대한 다양한 개념에 상응하여 기획방법에 대해서도 여러 상이한 방법이 제시되고 있다. 본 연구에서는 여러 논의 가운데 공통적으로 강조되고 방법을 평가기준으로 설정하여 조사하였다.

전략적 기획에서는 내적인 조건(강점과 약점)에서 외적인 환경변화(기회와 위협)에 대응하기 위한 공동의 전략수립과정에 초점을 맞추고 있으므로, 전략적 기획에서 강조되는 기획방법은 참여와 원활한 커뮤니케이션이다. 커뮤니케이션은 피닉스 시의 예에서와 같이 조직 및 지

역의 비전과 목적을 구성원이 분명하게 공유할 수 있는 전제가 되므로 전략적 기획에서 중요한 요소이다. 참여와 커뮤니케이션의 수준은 기획기관 내부의 수준과 이해관계자와의 수준으로 분류하여 조사하였다.

기획을 위한 내부적 참여 및 커뮤니케이션의 정도는 보통 이상으로 조사되었다. 설문조사 결과를 통해서는 부서간 의사교환이 보통 수준에 근사한 수준으로(3.02) 조사되었지만, 심층면접을 통해서는 부서간 커뮤니케이션의 문제가 공통적인 문제점으로 조사되었다. 그 원인으로는 ①집행부서는 기존의 해오던 것을 선호하여 새롭고 변화를 회피하는 경향을 지니기 때문에 기획(부서)와의 커뮤니케이션이 원활하지 못하며, ②기획부서 공무원은 기획부서에만 실무부서 공무원은 실무부서에서만 근무하여 상호간 이해가 부족하며, 기획부서 공무원은 실무부서의 법령 혹은 현황파악이 안되기 때문에 비현실적 기획으로 실무 공무원과의 입장 차이를 좁히지 못한다는 점이 조사되었다. 심층면접을 통해서는 일부 부서간, 부서(팀)내 토론이 활성화되지 못하다는 것 역시 부서내(간) 커뮤니케이션 활성화를 저해하는 것으로 조사되었다.

〈표 11〉 내부 커뮤니케이션 정도 관련 설문조사 결과

(단위 : 빈도, 백분율)

문 항	매우 낮음	낮음	보통	높음	매우 높음	평균
단년도 계획 수립시 기획실·(국)과 공무원들의 의사교환 정도	3 (2.8)	23 (21.3)	47 (43.5)	27 (25.0)	5 (4.6)	3.30
단년도 계획 수립시 부서간 의사교환의 활성화 정도	3 (2.8)	26 (24.1)	47 (43.5)	26 (24.1)	4 (3.7)	3.02

(1: 매우 낮음, 2: 낮음, 3: 보통, 4: 높음, 5: 매우 높음)

전략적 기획에서는 다양한 이해관계자들의 가치와 이해의 수렴이 중요하다. 공통의 비전과 이를 위한 전략을 결정하는 데에는 구성원들의 합의가 전제되어야 하기 때문이다. 기획시 서비스 대상의 요구 및 변화방향에 대한 분석 등 환경변화에 대한 분석은 3.28로 조사되어, 기획 과정에서 이해당사자들의 의견수렴과 환경변화에 따른 기회(opportunities)와 위협(threats)에 대한 분석이 보통 이상으로 이루어지는 것으로 나타났다. 그러나 심층면접에서는 시·군에는 기초(응용)통계가 부실하여 SWOT분석이 미흡할 수 밖에 없다는 상반된 의견도 제기되었다. 주민이외의 이해관계자의 의견 수렴은 보통 수준(3.05)로 나타났다. 주민들의 의견수렴은 다른 평가기준과는 달리 2.75의 수준으로 미흡한 것으로 조사되었다.

〈표 12〉 이해관계자 관련 설문조사 결과

(빈도/백분율)

문 항	매우 낮음	낮음	보통	높음	매우 높음	평균
기획·사업구상시 서비스 대상(주민과 공무원)의 요구 및 변화 방향에 대한 분석 정도	0	15 (13.9)	48 (44.4)	41 (38.0)	2 (1.9)	3.28
계획수립시 실·국(과) 기능관련 기타 이해관계자(기업체, 관련 협회 등) 의견의 수렴 정도	3 (2.8)	21 (19.4)	52 (48.1)	28 (25.9)	2 (1.9)	3.05
중장기 계획 혹은 단년도 계획 수립시 주민들의 의견수렴 정도	7 (6.5)	30 (27.8)	52 (48.1)	16 (14.8)	1 (0.9)	2.75

(1: 매우 낮음, 2: 낮음, 3: 보통, 4: 높음, 5: 매우 높음)

### 3. 성과관리 분석

전략기획과 관련하여 중요한 요소는 전략에 따른 활동의 결과를 자치단체가 추구하는 비전과 목표와 관련해서 얼마나 달성했는가라는 성과의 측면에서 평가하는 것이다. 바람직한 기획 활동에는 추구하는 사업의 목표를 명확히 제시함은 물론 제시된 목표를 위한 활동들을 관리하기 위한 자료로 측정가능한 목표를 제시하고 이 목표가 얼마나 성취되고 있는가를 지속적으로 점검(monitoring)하여, 이를 기획의 흐름에 반영할 수 있도록 하는 피드백(feedback) 시스템을 갖추는 것이다. 이러한 맥락에서 성과가 얼마나 관리가 되고 있으며, 또한 성과에 대한 평가 시스템이 어떻게 구축되고 관리되고 있는가를 조사하였다.

#### 1) 자체평가에 대한 설문결과분석

조직의 성공을 판단하는데 자연체계 중심적 입장을 갖는 학자들은 조직이 계속적으로 생존할 수 있는 능력(viability)을 유지하는 포괄적 목적을 갖고 있다. 이러한 관점에서 조직의 효과성을 평가하기 위해서는 조직이 내적으로 모순된 점이 없는지, 보유하고 있는 자원이 현명하게 배분되는지를 확인해야한다고 주장한다(김명수, 2002 : 277). 즉 조직의 자율성을 확보하고 조직 스스로가 목표를 설정하고 그 목표의 성공여부를 조직 스스로가 진단함으로써 적실성

있는 해결방안과 최대한의 성공가능한 목표를 설정을 통해 조직운영의 효율성을 달성하고자 하는 것이다. 궁극적으로 자체평가도 이러한 내용 속에서 행정기관의 자율성과 책임성을 확보 하면서 조직 운영의 효율성을 보장하려고 하는 것이다.

이러한 이론적 배경 아래 정부는 2001년 ‘정부업무등의평가에관한기본법’을 제정하였다. 이 법에 따르면 지방자치단체 자체평가는 “지방자치단체의 장(제8조)”이 “자체적으로 선정한 업무의 추진내용 및 집행성과, 이를 추진하는 기관의 역량 등을 평가(제2조 제5항)”하도록 의무 규정을 두고 있다. 그리고 평가기본법 시행령 부칙 제2항에서는 그동안 ‘정부업무의 심사평가 및 조정’에 관한 규정’에 의거 시행되어 오던 심사분석제도를 폐지토록 하고 자체평가로 이를 대체하도록 하였다. 이에 따라 행정자치부는 2002년 말에 지방자치단체 자체평가 지침을 각 지방자치단체에 시달하여 2003년부터 지방자치단체들이 해당 지침에 의거 자체평가를 시행토록 하였으며,<sup>3)</sup> 1년간의 시행과정에서 발견된 여러 문제점을 보완하여 2004년에 다시 수정된 자체평가지침을 시달하여 이에 따른 자체평가가 실시되고 있다. 자체평가의 객관성·신뢰성 제고를 위해 자치단체별로 ‘자체평가위원회’를 설치하여 운영하고 있는데, 단체장 직속위원회인 자체평가위원회는 기초자치단체의 경우 위원장 1인 포함 7인 이상 10인 이내로 분야별 전문가(교수, 연구원, 국회의원 등) 및 소속 공무원(실·과장)으로 구성되어 있다. 이 자체평가위원회는 성과관리계획(자체평가계획) 수립에 관한 사항이나 평가대상 및 방법, 평가결과조치 등 심의하게 된다.

위에서 지적한 것처럼 기획과 평가는 상호 불가분의 관계에 있으므로 기획역량에 대한 실태 조사에 평가에 대한 설문을 포함하여 조사하였다. 우선 각 자치단체에서 시행한 주요 시책이나 사업의 집행결과에 대한 평가가 합리적으로 작성된 평가기준이나 실제 계획상의 목표와 일치되게 이루어졌는가에 대한 질문에 대해 보통이라는 응답이 가장 많았고, 이어서 높음, 낮음, 그리고 매우 낮음과 매우 높음이 각각 같은 응답율을 보였다. 자체평가를 위한 기준이 합리적으로 작성되고 있고, 계획상의 목표와 일치되게 평가가 이루어지고 있다는 긍정적 응답이 절대 다수인 것으로 나타났다. 자체평가가 합리적으로 이루어질 뿐만 아니라 평가가 본래 목적에 부합하는지에 대해서 자체평가 결과가 어느 정도 업무수행에 반영되고 있는지에 대한 응답도 유사하게 긍정적인 답변이 많이 나타났다. 자체평가 결과의 실제적 반영정도에 대한

3) 충청남도의 경우 ‘충청남도 자체평가위원회구성및운영규칙’이 규칙 제2901호로 2003. 4. 30. 제정되었음.

질문에 대해 51명이 보통이라고 응답하였고, 2명이 매우 높다고 응답하였다. 이에 비해 16명이 낮다고 응답하였고, 매우 낮다고 응답한 수도 3명이었으며, 평균은 3.20으로 보통이상으로 조사되었다. 평가의 합리성이나 목표와의 일치성에 대한 앞의 설문에서 30명이 높음, 2명이 매우 높음으로 표시한데 비해 25명이 매우 높다고 응답한 점은 주목할 만하다. 자체평가의 결과가 실제 반영되는 정도에 대해 일부는 대단히 높은 것으로 평가하고 있다는 점이 나타났다. 매우 높음이라는 응답이 확대되는 여부에 따라 자체평가의 효과성은 더 높아진다고 볼 수 있다.

〈표 13〉 심사평가 관련 자료의 합리성 정도

(단위 : 빈도, 백분율)

문 항	매우 낮음	낮음	보통	높음	매우 높음	평균
심사평가 관련 자료의 합리성 정도	2 (1.9)	16 (15.8)	51 (47.2)	30 (27.8)	2 (1.9)	3.20

자체평가가 어느 정도 합리성은 가지고 있고 또 결과가 반영되는 정도도 긍정적으로 평가하고 있는 반면, 자체평가가 본래 추구하는 목적을 달성하고 있는가라는 측면에서 제시된 자체평가제도의 효과가 얼마나 되는가에 대한 설문에 대해서는 낮다고 보는 평가가 약간 높게 나타났다. 매우 낮음과 낮음이 각각 5명과 15명이었고, 보통이 47명 그리고 높다가 28명으로 응답하였다. 평균은 3.03으로 보통수준으로 나타났다.

〈표 14〉 심사평가 결과의 실제적 반영 정도

(단위 : 빈도, 백분율)

문 항	매우 낮음	낮음	보통	높음	매우 높음	평균
심사평가 결과의 실제적 반영 정도	5 (4.6)	15 (13.9)	47 (43.5)	28 (25.9)	0	3.03

## 2) 목표관리제에 관한 설문조사 분석

목표관리제는 조직전체의 목표달성을 위해서 각 직무를 지휘하는 체제를 만들기 위해서 Peter Drucker(1954)에 의해서 관리계획의 한 접근방법으로 민간부문에서부터 시작되었다. 목표관리제는 기본적으로 조직의 목표를 달성하기 위한 하나의 방식으로서 전체 조직구성원의

참여를 통해 조직구성원 또는 조직이 성취하고자 하는 성과목표를 설정한 후 이를 수행하고, 그 성과를 주기적으로 평가한 후, 그 결과를 환류시키는 과정을 포괄하는 통합적 기획 및 관리 기법이라 할 수 있다.

이러한 MBO는 첫째 일의 과정보다 결과를 중시하는 관리기법이라는 점, 둘째 개인별 목표의 수립과정에서 성장형 인간관에 기초하여 구성원의 자율성과 참여를 강조하는데 관심이 있다는 점, 셋째 성과평가를 통한 보상을 실현하려는 관리기법이라는 특징을 지니고 있다(라휘문 외, 2002; 김병섭·박광국, 1999).

우리나라 공공부문에서 목표관리제를 도입한 것은 1999년 행정자치부에서 「목표관리제운영지침」을 마련하여 시행한 이후이다. 이 제도의 도입목적은 IMF경제위기를 타개하기 위한 정부개혁의 차원에서 성과평가제도의 도입을 통해서 공공부문의 투명성(transparency)와 효율성(efficiency), 그리고 국민의 정부운영에 대한 지지를 높이기 위한 방안의 일환이었다(행정자치부, 1999; 김판석·권경득, 2000).

우리나라 지방자치단체에서 목표관리제는 그 적용대상으로 광역자치단체의 1급에서 4급까지의 공무원들, 기초자치단체는 과장급인 5급을 대상으로 실시되고 있다. 매년 평가대상업무나 목표의 설정은 주요 업무계획상의 업무들을 토대로 추진업무를 설정하고, 이에 대해 업무집행 후 나타날 최종적 성과달성 상태를 성과목표로 정한 다음, 평가시에 이렇게 설정된 성과목표에 대한 성취정도를 비교하는 방식으로 추진되고 있다. 목표관리제에 대한 설문조사의 결과는 다음과 같다. 우선 '목표관리제(공무원의 목표달성도를 평가하여 인사 및 보수에 반영하는 제도)에 관련된 자료를 예를 들어 평가기준, 평가지표, 평가항목, 평정방법 등은 합리적으로 작성된다고 생각하십니까?'라는 질문에 대해 매우 낮음 6, 낮음 21, 보통 50, 높음 13, 매우 높음 1로 응답하여 전반적으로 낮은 측면이 강조되는 경향을 보였다. 평균은 2.80으로 조사되었다.

〈표 15〉 목표달성도 평가결과의 실제적 반영 정도

(단위 : 빈도, 백분율)

문 항	매우 낮음	낮음	보통	높음	매우 높음	평균
목표달성도 평가결과의 실제적 반영 정도	6 (5.60)	21 (19.4)	50 (46.3)	13 (12.0)	1(0.9)	2.80

목표관리제를 통해 나타나는 목표달성도에 대한 평가 결과가 실제로 업무 전반의 반영 정도에 대한 설문에 대해서는 매우 낮음 3, 낮음 26, 보통 44, 높음 17, 매우 높음 1로 나타났다. 이는 목표관리제 시행상의 전반적인 합리성에 대한 앞의 설문에 비해 부정적인 응답이 약간 더 많은 것으로 나타났다. 평균은 2.86으로 조사되었다.

〈표 16〉 심사평가제도의 효과 정도

(단위 : 빈도, 백분율)

문 항	매우 낮음	낮음	보통	높음	매우 높음	평균
심사평가제도의 효과 정도	3 (2.8)	26 (24.1)	44 (40.7)	17(15.7)	1(0.9)	2.86

목표관리제가 실제로 가져온 효과를 평가하는 것에 대한 설문에 대해서는 매우 낮음 6, 낮음 22, 보통 48, 높음 14, 매우 높음 1로 응답하였다. 이러한 응답은 위에서 연속적으로 제시한 목표관리제의 합리성, 반영도, 효과성에 대한 응답의 결과를 비교해 보면 점점 부정적인 응답이 약간씩이라도 증가하는 것으로 이해될 수 있다고 해석된다. 결국 이러한 응답은 목표관리제의 시행에 자체에는 문제가 없으나 시행을 통해 나타난 결과의 환류 그리고 나아가서는 시행을 통해 본래 추구하는 목적에 대한 달성도는 부족하다는 뜻으로 해석할 수 있다.

〈표 17〉 목표관리제의 효과 정도

(단위 : 빈도, 백분율)

문 항	매우 낮음	낮음	보통	높음	매우 높음	평균
목표관리제의 효과 정도	6 (5.6)	22 (20.4)	48 (44.4)	14(13.0)	1(0.9)	2.80

### 3) 평가담당자와 성과지향예산담당자의 유기적 연계에 관한 설문

자치단체 행정에서 일정한 목적을 가지고 추진되는 사업은 그 실질적인 추진이 되기 위해서 인력과 예산이 적절하게 투입되어야 한다. 나아가 연속성을 가지고 추진되는 사업이라면 해당



사업에 대한 평가는 어떤 방식으로든 차기 계획과 예산에 반영되어야 효과적인 사업 추진이 될 수 있다. 이러한 맥락에서 필요한 것은 평가담당자와 예산담당자간이 유기적 연계를 통해 평가와 예산이 연계되어야 한다. 이러한 측면에서 ‘각 부서의 평가담당자와 성과지향예산담당자는 유기적으로 연계되어 있다고 생각하십니까?’라는 설문을 제시하였다. 이에 대한 응답의 분포를 보면, 아주 조금 9, 조금 30, 보통 51, 많이 8, 아주 많이 0 으로 나타나고 있다. 결과적으로 보면 평가와 성과지향 예산간의 연계는 부족한 것으로 나타났다. 평균은 2.60으로 조사되었다.

〈표 18〉 부서 평가담당자와 성과지향예산담당자의 유기적 연계 정도

(단위 : 빈도, 백분율)

문 항	매우 낮음	낮음	보통	높음	매우 높음	평균
각 부서의 평가담당자와 성과지향예산담당자의 유기적 연계 정도	9 (8.30)	30 (27.8)	51 (47.2)	8(7.4)	0	2.60

## 제 5 장 충청남도 기초자치단체 기획의 문제점

지방행정에 있어서 기획은 다음과 같은 측면에서 지금까지 제 기능을 발휘하지 못하고 있다. 첫째, 중앙집권적 행정체계에서 지방자치단체의 권한과 재원이 한정되어 지자체 스스로 기획할 수 있는 조건이 만들어지지 못했다. 둘째, 중앙행정의 하향적 기획에 길들여진 지방행정에서 당해 지역의 문제를 해결하기 위한 기획력이 부족하다. 지방자치가 실시되기 이전에는 지방행정의 기획이란 그 의미가 미약했다. 중앙행정에 따른 계획을 지시받아 시행하기만 하는 입장이 대부분이었으므로, 어떤 공공문제를 해결하는 데 있어 자체 기획에 의한 해결노력보다는 중앙행정에 의존하는 경우가 많았다. 셋째, 자치단체장의 선거공약이행과 주민들의 다양한 요구를 무리하게 수용하다보니 전체적으로 체계화된 계획수립과 그 집행은 어려운 실정이다. 본 연구의 조사를 통해서 나타난 충청남도 기초자치단체의 기획상 문제점은 다음과 같다.

### 1. 기획여건 및 기획구조 분야

#### 1) 시·군 기획담당부서 여건의 취약성

2005년 11월 현재 충청남도 기초자치단체의 기획담당 근무인원은 총 73명으로 시·군당 평균 4.6명이 기획담당부서에 근무하고 있어, 향후 정책기능이 강화되는 추세를 볼 때 기획의 인적 여건이 취약한 상태에 있다. 대부분 시·군의 기획은 기획, 예산, 감사, 조사, 의회 및 법무 등으로 분리되어, 실제 기획담당인력은 평균보다 더 작은 실정이다. 물론 기획이 기획담당부서에서만 이루어지지 않고 여러 실과에서도 수행되지만, 기초(Goals)와 목표(Objectives) 및 전략(Strategies) 등 시·군정의 큰 틀을 형성하는 기획담당부서의 중요성은 간과될 수 없다.

설문조사에서도 향후 기획을 위한 인력·재정상의 배려가 2.79로 미약하다고 조사되었다.<sup>4)</sup>

〈표 19〉 충청남도 기초자치단체의 기획실 인력 현황 (2005년 11월 현재)

구 분	조직명칭		기획담당 근무인원					
	실·관	담당	계	6급	7급	8급	9급	기능직
천안시	기획담당관	기획팀	4	1	3			
공주시	기획감사실	기획담당	5	2	2			1
보령시	기획감사담당관	기획담당	3	1	1		1	
아산시	기획감사담당관	기획성과관리담당	5	2	2			1
서산시	기획감사담당관	기획담당	6	2	4			
논산시	기획감사담당관	기획담당	4	1	3			
계룡시	기획감사실	정책기획담당	4	1	2	1		
금산군	기획정보실	기획담당	4	1	1	1	1	
연기군	기획감사실	기획담당	4	3	1			
부여군	기획감사실	기획담당	4	1	3			
서천군	정책기획실	어메니티기획담당	8	2	3	1	1	1
청양군	기획감사실	기획담당	4	1	2		1	
홍성군	기획관리실	기획평가담당	4	1	2			1
예산군	기획감사실	기획담당	5	1	3	1		
태안군	기획감사실	기획담당	4	2	1	1		
당진군	기획감사실	기획팀	5	1	3			1
			73	23	36	5	4	5

4) 전략적 기획에서는 일반 기획담당부서 뿐만 아니라, 사업부서에서의 사업에 대한 전략적 기획도 중요하다. 사업부서에 대한 기획인력에 대해서는 고려하지 못한 것은 본 연구의 한계이다.

## 2) 기획담당부서의 역할 미정립

기초자치단체의 기획감사실은 연초에 업무보고서 수립을 위한 전반적인 기획기능이 있을 뿐 실제 지역발전과 공공문제 해결을 위한 자체 기획기능은 미흡한 실정이다. 자치단체마다 차이는 있으나 기획관리부서가 실제로 사업부서에서 세워진 계획을 취합하여 정리하는 역할인 문서종합관리의 기능을 하고 있는 실정이다.

〈표 20〉 16개 시·군별 기획분야 조직 현황

시 군	기 획 실	조 직
천안시	기획실	기획, 문화관광, 공보체육, 정보통신
공주시	기획감사실	기획, 예산, 감사, 조사 의회법무
보령시	기획감사담당관실	기획, 감사, 예산, 교류협력, 의회법제, 투자유치
아산시	기획감사담당관실	기획성과관리, 예산, 법무통계, 감사, 지역혁신, 재정심사
서산시	기획감사담당관실	기획, 혁신분권, 감사, 예산, 의회법무
논산시	기획감사담당관실	기획, 예산, 감사, 법무통계, 정보통신, 전산정보
계룡시	기획감사실	정책기획, 공보통계, 민군협력, 예산, 감사법무
금산군	기획정보실	기획, 예산, 감사법무, 혁신분권, 지식정보, 통신관리, 통계
연기군	기획감사실	기획, 예산, 감사법무, 혁신분권
부여군	기획감사실	기획, 정책평가, 예산, 감사, 법무, 정보통신
서천군	정책기획실	어메니티기획, 홍보, 예산, 감사법무, 법무통계
청양군	기획감사실	기획, 예산, 감사법무, 문화예술, 공보, 정보통신
홍성군	기획관리실	기획평가, 예산, 감사, 법무통계
예산군	기획감사실	기획, 혁신분권, 예산, 감사, 공보
태안군	기획감사실	정책기획, 예산 공보, 감사평가, 법무통계, 정책개발
당진군	기획감사실	기획, 예산, 공보, 감사법무, 전산정보

### 3) 공무원의 기획역량문제

일선 공무원에 대한 심층면접을 통해서도 공통적으로 공무원의 기획역량문제가 제기되었다. 설문조사를 통해 일에 대한 인식정도는 평균 이상으로(3.24) 조사되어 공무원의 직무파악은 잘 이루어지고 있다고 조사된데 반하여, 심층면접에서는 기획역량의 문제가 조사되어 상호 모순된 모습을 보이기도 하지만, 현실적으로 공무원의 기획역량문제는 기초자치단체에서 자체 기획에 있어 문제점으로 판단된다. 기획역량이 문제되기 때문에 기초자치단체에서는 주요 계획의 경우 외부연구기관에 과다하게 의존하고 있고, 행정여건변화에 따라 주요 계획에 대한 전략적 대응도 미미하다고 판단된다.

### 4) 계획간 체계상의 문제

시·군의 기존 계획을 검토하면 목표(objectives) 및 중·장기 전략차원의 문제와 단년도 시책사업과의 부분적인 체계상의 문제가 나타난다. 중·장기 전략적 차원에서 논의되어야 할 전략이 단년도 시책사업에 포함된 경우도 있으며, 반대로 단년도 시책사업이 중·장기 전략으로 분류된 경우도 있다. 이는 기획이 전략적 기획의 과정을 거치지 않고, 주로 단년도 시책사업 위주로 이루어졌기 때문으로 판단된다.

### 5) 무분별한 선거공약으로 인한 장기 전략의 부재

부분적으로 자치단체장의 선거공약이행과 주민들의 다양한 요구를 무리하게 수용하다 보니 전체적으로 체계화된 계획수립이 어려운 경우가 발생한다. 전임 단체장이 주요 전략으로 설정하였어도, 선거후에는 선거과정에서 제기된 공약사업이 더 중요하게 설정되기도 한다. 또한 자치단체장의 교체시 기존의 중·장기계획이 변경되어 시·군의 체계적인 중·장기 비전, 목표, 전략수립이 저해되는 경우가 있다. 자치단체장 교체시 새로운 목표와 전략이 도입되는 것은 수긍할 수 있지만, 이전 계획이 주민 및 이해당사자들의 참여와 합의에 의해 수립되었다면 단체장이 교체되었다 하더라도 주요 정책(시책)은 쉽게 변동될 수 없을 것이다.

## 2. 기획방법 분야

### 1) 부서간 커뮤니케이션의 문제

심층면접을 통해서도 부서간 커뮤니케이션이 잘 이루어지지 않고 있고, 부서내 토론문화도 정착되지 못하고 있다고 조사되었다. 이러한 부서내 커뮤니케이션의 미활성화는 한편으로는 중앙집권적 행정체계 및 관료체계에서 상급자에 대한 전통적인 복종문화에서 이유를 찾을 수도 있지만, 심층면접을 통해서도 기관의 비전(Goals) 및 목표(Objectives)에 대한 공무원 사이의 공감대가 결여되었기 때문이라고 조사되었다. 목표와 전략이 수립되었어도, 그것에 대한 방향성이 분명하지 않기 때문에 그 다음 순서로 전개되어야 할 사업에 대한 자발적 토론이 이루어지지 않는다는 것이다.

또한 기획과정에서 공무원들의 참여가 이루어지지 않았기 때문에 목표와 전략에 대한 공감대가 형성되기 어렵다는 점도 지적되었다. 이 결과 전략과 사업과의 연결을 등한시하고 수동성이 초래되고 있다. 기획과정에서 기관의 비전 및 목적이 참여적 기획에 수립된 지역일수록, 이후에도 지역의 문제점을 해결하는데 토론이 활성화된다는 점이 강조된다.

### 2) 주민들의 의견수렴 문제

기획과정에서의 주민의견 수렴이 미흡한 것으로 조사된다. 제도적으로는 주민의 의견을 수렴하기 위하여 공청회 및 주민설명회를 개최하고 있고, 주민의견 수렴을 위하여 온라인을 통한 사이버 설문조사도 실시되고 있다. 그러나 심층면접을 통하여 조사된 공무원들이 느끼는 주민의견 수렴 정도는 형식적 수준이라는 부정적 견해가 대다수이었다.

그 원인으로는 첫째, 기초지자체가 정책방향을 설정하고 공청회 혹은 주민설명회를 개최하면, 주민은 중장기적 관점보다는 단기적 이익에 집착하기 때문에, 주민의 의견수렴이 어렵다는 점이다. 주민은 현실적으로 자신들의 이해와 간접적으로 연결되고 추상적으로 인식되는 중장기적 목표 및 전략보다, 당장의 이해와 연결되는 특히 대민관련 단기 사업(시책)에 더 많은 관심을 갖기 때문이다. 둘째, 도 차원의 기획은 대민 관련 주민의 이해에 상대적으로 덜 얽매이는 정책적 성격을 지니는데 반하여, 시·군 차원의 기획은 생활민원이 많기 때문에 주민의

견 수립이 용이하지 못하다는 점 등이 제기되었다. 생활민원의 경우 이해당사자간의 이해관계를 조정하기가 힘들기 때문에 기초자치단체의 경우 주민의 의견청취는 하되 의견수립은 어렵다는 점이다. 이와 같이 정책수립과정에서 이해당사자인 주민들의 의견이 충분히 수립되지 못함은 전략적 기획을 가로막는 주요 요인으로 제기되었다.

### **3) 공무원의 미흡한 참여적 기획**

기초자치단체의 경우 단년도 계획은 매년 자체 수립하고 있으나 중·장기계획의 경우 자체 수립하지 못하고 있는 실정이다. 또한 중·장기 계획이 수립되었다 하여도 공무원들의 참여적 기획이 이루어지지 않으면 계획은 형식적인 수준에 머무르게 된다는 점도 지적되었다. 향후 증가하는 정책수요에 대비하여 기초자치단체의 계획은 가능한 그 지역을 가장 잘 이해하는 기초자치단체 스스로 수립되어야 할 필요가 있다. 불가피하게 외부연구기관에 의해 계획이 수립될 때, 설문조사에서는 분야별 해당부서와의 협의수준은 평균이상으로 조사되었으나, 협의수준이 단순히 자료협조에 머무르는 정도가 많아 수립과정에서 시·군 담당공무원의 보다 적극적인 합의적인 정책발굴이 이루어져야 할 필요가 있다.

## **3. 성과관리 분야**

### **1) 성과관리와 평가에 대한 관심의 증가**

충남에서의 성과관리 및 평가는 최근 기획관련 업무 중 가장 중요한 부분을 차지하고 있다. 성과관리 및 평가에 대해 설문조사의 결과에도 나타나듯이 자치단체장들의 관심과 구성원들의 관심도가 상당히 높아지고 있다. 지난 2-3년 동안 목표관리제 및 자체평가의 지속적인 시행, 최근에 나타난 혁신과 분권의 강조 등으로 인해 그 관심도는 더욱 높아지고 있는 것으로 보여 진다. 이러한 관심을 통해 목표관리제와 자체평가에 대해 문제점을 발견하고 나아가 수정 개선하려는 노력도 이루어지고 있다. 이러한 성과관리 및 평가에 대한 내부적인 관심의 증가는 중앙정부에서 적극 요청하고 있는 균형성과표(BSC)를 통한 통합성과관리의 도입, 혁신

및 지방분권의 강화를 위한 성과평가의 요청, 주민과 NGO들의 평가에 대한 관심도 증가 등 외부적 요인들과 맞물려 앞으로 더욱 중요하게 다루어져야 할 분야이다.

## 2) 성과관리 및 평가의 체계성 부족

일반적으로 자치단체의 성과관리나 평가는 가장 중요한 목표와 이를 달성하기 위한 하위 목표, 실행 목표들의 목표체계를 전제로 한다. 이러한 목표체계는 조직의 구조와 맞물리며 시간적으로도 장기, 중기, 단기라는 단계적 구조에도 맞물려서 이루어져야 한다. 실제로 충청남도의 경우에도 기존의 여러 가지 계획들이 형식적으로는 장기-중기-단기계획의 형태로 정리되어 제시될 수 있도록 나타나 있다. 즉, 장기계획은 2020년을 목표 연도로 하는 “제3차 충청남도 종합계획”, 5년간을 대상으로 하는 중기재정계획과 단체장 선거공약 실천계획 등, 단기계획으로는 매년 작성 시행되는 주요 업무추진계획으로 구성해 볼 수 있다.

그러나 이러한 시간 범위가 다른 계획 간의 연계에 대한 검토나 관리는 명확하게 이루어지지 못하고 있는 것이 현실이다. 특히 목표관리제나 자체평가에서 성과관리나 평가의 대상이 되고 있는 구체적인 업무들은 주로 매년 이루어지는 주요 업무추진계획의 맥락에서만 이루어지고 있으며 상위계획의 맥락은 고려되고 있지 못하다. 이는 각 부서에서의 매년도 수립하는 당해 연도 주요 업무계획자체가 계획의 전체적 맥락을 반영하는 데 부족하기 때문이라고 할 수 있다. 즉, 상위계획이 무엇인지 파악을 하지 않고 업무계획을 수립하거나, 하위계획의 내용이 상위계획의 범위보다 더 큰 내용을 포함하고 있어 상-하위계획간 목표와 수단관계가 성립되지 않는 경우가 상당수 보여 지고 있기 때문이다. 결과적으로는 성과관리 및 평가가 그 중요성이나 시간적 범위에서 상위 요소들과 논리적인 연계성을 가져야 하는데, 이점이 취약하기 때문에 전체적인 도정목표 달성도를 파악하는데 제약요인으로 작용하는 것으로 생각된다.

## 3) 성과관리 및 평가의 환류문제

성과관리 및 평가를 환류 측면에서 보면, 환류가 전제가 되는 목표가 인과관계를 유지해야 한다. 성과관리 및 평가는 차후에 있게 될 새로운 성과를 향한 목표의 설정이나 목표를 달성하기 위한 인적자원에 대한 동기부여와 연계되어야 하고, 또 투입하는 예산이나 일하는 방식의



변화에 연계되어야만 실질적인 효과를 가질 수 있을 것이다. 즉, 성과 관리 및 평가의 내용이 어느 부분이 원인이 되어서 어느 결과가 발생했고, 그 결과는 어떠한 외부적 결과를 가져왔는지를 명확하게 제시할 수 있어야 한다. 이러한 외부적 결과가 예산이나 인사 등에 반영되어 인센티브와 연계되어야 하고 또 평가결과가 지역주민에게 공개되므로 정책수행에 대하여 주민들에게 책임성을 확보할 수 있게 되어야 하는 것이다. 그러나 지금까지 진행된 충청남도의 성과관리 및 평가는 이러한 환류의 측면이 미흡한 것으로 보여 진다.

성과관리 및 평가가 도입된 배경에는 분권화시대에 부응하는 자치단체의 역량을 강화되어야 한다는 필요성이 깔려있다. 즉, 분권화되고 자율적인 정책환경에서 목표설정과 집행에 대한 자율성은 보장되 결과에 대해서는 엄격히 평가한다는 사후 평가가 강조되므로 인해서, 장기적으로 자치단체가 가지고 있는 정책기획은 물론 집행에 대한 능력을 지속적으로 향상시키는 방법이 성과관리와 평가라는 방법을 통해서 이루어질 것으로 기대되기 때문이다. 따라서 자치단체에서는 스스로 목표를 설정하고, 이를 추진하기 위한 여러 가지 행동대안 들 중에서 적절한 행동 대안을 선택하며 이를 추진하고, 나아가 그 결과를 명확하고 공정하게 평가하고 또 그 결과에 따른 평가정보를 향후 정책과정에 환류할 수 있는 다양한 방법들이 활용되어야 한다. 이러한 환류과정이 지속적으로 일어나게 되면 그 과정을 통해서 자치단체는 학습을 하고 역량을 키워나가게 되는 것이다.

그러나 충남의 기초자치단체에서 이루어지고 있는 성과관리 및 평가는 이러한 정책수행의 맥락적 변화를 충분히 반영하지 못하고 있는 것으로 평가된다. 즉 각종 성과평가가 미시적인 측면에서의 사업(업무)단위별 평가지표에 초점을 두어 이루어지고 있어, 거시적 측면에서 평가결과의 환류가 제대로 이루어지지 않고 있다. 매년 이루어지는 목표관리제나 자체평가의 결과가 해당 년도에 공개되어 인센티브나 고과에 반영되지만, 장기적으로 추진되는 다른 계획에 연계되거나 담당 공무원의 중장기적 인력개발을 위한 교육이나 훈련으로는 연결되지 못하고 있다. 즉, 목표관리제나 자체평가가 글자 그대로 단일한 사업으로 추진되는 것이지 환류과정을 통해서 또 다른 사업이나 상위계획에는 연계되어 있지 못하다는 것이다. 이러한 예는 자체평가의 경우에 잘 드러난다. 자체평가 계획서상에는 평가결과의 환류에 대한 구체적인 내용이 포함되어 있다. 그러나 평가결과보고서에는 환류에 필요한 내용이 없거나 피상적으로 기술되어 있어 평가결과의 환류에 제약요인으로 작용하고 있다. 또한 대부분의 자치단체에서 계획서

상으로는 자체평가 결과를 주민들에게 공개하는 것으로 되어 있다. 그러나 자체평가 결과를 자치단체 홈페이지를 통해서 확인할 수 있는 자치단체는 없는 실정이다.

#### 4) 성과관리 및 평가의 집행상 문제

평가방법 측면에서 시사점을 요약하면, 먼저 성과관리계획과 관련해서는 전략기획의 일반적인 절차에 따른 성과관리계획은 어느 정도 세워놓은 상태이다. 그러나 장기-중기-단기 계획들의 유기적인 연계체계가 제대로 이루어지지 않아서 상-하위목표 간의 인과관계가 명확하게 설정되고 있지 않다. 그 결과 상위목표가 하위목표의 계획에 포함되는 있는 현상이 자주 발견되고 있다. 그리고 전략기획에서 전제하고 있는 구성원간의 합의에 의한 비전과 임무의 설정에 대한 원칙이 제대로 지켜지지 않아 모든 사례분석대상에서 비전이나 임무가 매년 혹은 심한 경우 1년에도 몇 차례씩 바뀌는 상황을 되풀이 하고 있다.

다음으로 평가제도간의 연계 측면에서는 전략기획상의 상-하위목표 간 명확한 범위구분이 제대로 이루어지지 못함으로 인해서 자체평가와 목표관리제간의 유기적인 연계가 이루어지기 힘들게 되어 있다. 특히 목표관리제의 평가대상인 관리자(과/실, 국/실장)의 평가지표와 자체평가의 평가대상이 되는 실무담당 부서의 평가지표가 중복되는 현상이 초래되고 있다.

마지막으로 평가보고서 측면에서 보면, 평가보고서의 작성에 전제가 되어야 할 부분은 일단 성과관리계획과 평가지침서나 매뉴얼이 제대로 갖추어져 있어야 한다는 것이다. 이는 평가보고서의 작성은 그 전제가 되는 성과관리계획 및 평가지침 등에 제시될 절차에 따라 작성되어야 함을 의미한다. 그러나 이 연구의 사례대상이 된 자치단체들은 성과관리계획이나 평가지침서 등이 없거나 있다고 하더라도 위에서 기술한 필수적으로 포함되어야 할 것이 상당부분 누락된 채로 제시되고 있다. 따라서 평가보고서의 내용이 전략목표체계에 대한 성과를 제대로 파악할 수 없고, 평가자체도 원활히 진행되지 못하는 것으로 나타났다.

## 제 6 장 전략적 기획 관점에서의 개선방안

### 1. 지방행정에 전략적 기획의 적용 : 성공조건과 한계

민간부문에서 개발된 전략적 기획 방법이 더욱이 서구에서 효율적으로 시도되었다고 해서 우리의 지방행정에도 자동적으로 성공적으로 도입될 수는 없다. 성공적인 도입을 위해서는 전략적 기획의 성공조건과 한계를 명확히 인식하여야 한다.

#### 1) 성공조건

전략적 기획이 지방행정에서 성공하기 위해서는 다음과 같은 조건이 요구된다.

첫째 지방행정에 전략적 기획을 적용하여 성공을 거두기 위하여 가장 먼저 지도자의 혁신적 리더십이 있어야 한다. 즉 지방자치단체의 장이 전략적 기획에 대한 올바른 인식과 전략적 사고를 가지고 강력한 후원자가 되어야 한다. 이것이 무엇보다도 중요하다. 둘째, 기획업무를 담당하고 있는 자들이 전략기획에 대한 이해를 바탕으로 지식의 습득과 훈련이 되어 있어야 하며, 성공에 대한 확신, 전략적 사고와 행동 등이 있어야 한다(노정현 외, 1994). 셋째, 전략적 기획을 추진하기 위하여 지방자치단체의장, 기획담당자, 관련분야의 교수 등 연구자로 구성된 테스크 포스 또는 위원회를 만들어 활성화시켜야 한다. 넷째, 상향적 과정을 활용해야 한다. 전략적 기획 자체가 참여가 중요시되고 있다. 그러나 이해관계자뿐만 아니라 삶의 다양한 형태를 지니고 있는 주민들의 참여를 제고시키기 위한 상향적 과정을 적극 활용해야 할 것이다. 지역정보를 분석하기 위하여 시민투입에 의존해야 한다. 다섯째, 조직내·외의 환경과 여건을 충분히 고려하여 이에 적합한 접근방법과 과정을 모색해야 한다. 전략적 기획에 관한 연구자들의 대부분이 지적하고 있는 사실이다. 여섯째, 전략적 기획은 많은 노력과 자원이 필요하다. 따라서 전략적 기획의 추진을 뒷받침할 지원체제가 확충되어 있지 않으면 전략적 기획은 성공하기 어렵다(김신복, 1999:185).

## 2) 한계

그러나 전략적 기획은 다음과 같은 한계도 지니고 있다(김정호, 2000).

첫째, 전략적 기획이 기본적으로 전제하고 있는 가정 즉 불연속적 미래예측, 기획과 운영의 분리, 기획과정의 일상화 등에 따른 한계로 즉 전략적 기획의 자체 한계로 전략적 기획이 전략 형성이 되지 못하게 되는 결과를 초래할 수도 있다.

둘째, 지방행정에 전략적 기획을 적용하는 데는 당해 지방자치단체가 처해져 있는 환경과 여건에 따라, 미국의 사례연구에서 나타난 바와 같이 조직의 규모, 성격, 환경에 따라 각기 조금씩 다른 형태로 전략적 기획이 적용된다고 볼 수 있다(노정현 외, 1994). 여러 가지의 상황에 따라서 적용의 한계가 발생된다. 예를 들어 전략적 기획의 접근방법에 따라 지방행정에 적용될 수 있는 것이 있고 그렇지 못한 것도 있을 수 있다. 하바드정책모형이나 이해관계자모형 등은 공공부문에 적용되는데 별문제가 없겠으나 전략적 기획체제모형, 경쟁력분석모형은 지역사회에 적용되기 어려운 제약점을 지니고 있다.

셋째, 비용과 시간이 많이 들 수 있다(Hamel, 1996). 어떤 문제를 해결하기 위하여 철저한 준비를 하는데 비용과 시간이 많이 든다. 때문에 주어진 비용과 시간 가운데서 적당히 할 경우 전략적 기획은 실패할 가능성이 높다. 따라서 구성원의 노력을 뒷받침할 기술, 능력, 자원 및 협조자세가 충분하지 않다면 전략적 기획은 한계에 부딪히게 될 것이다(김신복, 1999:185). 재정적 어려움을 겪고 있는 지방자치단체의 경우 이 문제는 충분히 한계가 될 수 있을 것이다.

넷째, 지방행정의 특성상 발생되는 한계점이다. 지방행정을 종합행정으로 광범위한 서비스 제공이 요구된다. 또한 지방행정을 중앙정부에 의한 외부적 명령 또는 법령의 제약을 받게 되며, 지방자치단체들의 문제들은 가정과 밀접하며 대부분의 이해관계자들이 서로 근접하여 있다. 시청을 위한 전략적 기획은 인구와 활동의 센터로서 시 또는 지역을 위한 의제에 민감해야 한다. 권위가 넓게 확산됨에 따라 결정적인 의사결정은 이익집단들 중 다수인 집단에 의하여 이루어지게 된다. 세금과 이용자요금 등 많은 세입은 행정구역에 의하지만 일부 프로그램과 활동은 지방정부의 통제가 어려운 보다 상위계층의 프로그램에 의한 자금에 크게 의존하게 된다. 이와 같은 지방행정의 특성으로 인하여 전략적 기획이 제약을 받게 된다(Poister and Streib, 1997).

## 2. 기초자치단체의 기획 개선방안

지방행정의 급격한 환경변화는 기획의 접근방법에 있어서 전환을 요구한다. 기획의 중요성에 비추어 볼 때 종래와 같은 기획의 방식으로는 자율과 책임의 시대에 급변하는 환경적 변화에 효율적으로 대응할 수 없다. 이런 맥락에서 지방행정개혁의 일환으로 기획의 접근방법에 전환이 요구된다. 전략적 기획은 그 대안이 될 수 있다. 전략적 기획의 관점에서 다음과 같은 충남 기초자치단체의 기획 개선방안을 제시한다.

### 1) 참여에 의한 상향적 기획과정

다양하게 분화되고 전문화되는 환경변화에 대응하기 위해서는 참여에 의한 기획이 중요시된다. 참여는 행정기관 내부의 차원과 외부와의 차원에서 구분되어진다.

조직의 임무를 확실히 설정되기 위해서는 조직내부에서 비전과 목표가 수립되어야 한다. 조직 내의 가장 뛰어난 기획능력을 가진 사람들뿐만 아니라, 모든 구성원들이 이에 적극적으로 참여해야 한다. 행정기관 내부에서는 부서별 참여적 기획과 부서내 토론문화의 활성화가 요구된다. 기초자치단체의 경우 각종 계획이 1개 부서에 국한되지 않고 여러 실과에 해당되는 내용이 대다수임으로, 계획이 확정되기까지 관련 실과의 의견을 조화하거나 토론 등을 거쳐 실태분석과 대응책을 모색하여야 한다. 많은 계획은 범부서적 성격을 지니고 있기 때문에 계획의 집행효율성을 높이기 위해서는 계획수립 단계에서 관련 실·과 및 관련 분야 전문가로 구성된 T/F팀을 구성·운영해야 한다.

외부와의 차원에서는 주민들의 참여를 통한 상향적 과정이 요구된다. 공주시의 제51회 백제문화제는 민간의 참여를 통한 기획과 진행의 좋은 예라고 할 수 있다. 제51회 백제문화제 행사 진행은 집행위원회가 분담하되, 진행에 따른 사전준비물 지원은 행정기관이 분담하여 추진하였다. 행사를 실질적으로 기획, 집행하는 5개 실무집행위원회(참여홍보분과위, 이벤트1분과위, 이벤트2분과위, 이벤트3분과위, 시설분과위)는 민간 전문인이 기획·추진하였으며, 행정기관은 행사지원분과위를 담당하여 지원하는 추진체계를 수립하였다.

## 2) 합의(consensus)에 의한 기초(Goals)와 목표(Objectives) 설정

구성원들의 합의에 의한 조직의 임무와 기초설정은 이후 체계적인 계획수립과 시책수립의 전제이다. 조직 내의 뛰어난 기획능력을 가진 기획자뿐만 아니라, 구성원들의 합의가 전제되어야 계획은 실천력을 지닐 수 있다. 또한 합의가 전제되어야 조직내, 조직간, 조직내외의 토론과 협력이 활성화된다.

### < 서천군의 예 >

서천군의 새로운 비전 발굴 배경을 살펴보면 민선3기와 함께 본격적인 지방자치가 정착되면서 참여정부의 지방분권과 국가균형발전의 국정과제에 부응하여 지역 특성에 맞는 자발적인 지역발전 계획과 과제를 능동적으로 추진하기 위한 차별화된 비전을 마련하고 전형적인 농업군으로서 농업의 쇠퇴에 더하여 WTO/DDA, FTA 등의 전개로 농촌의 대안경제를 구현하기 위한 신 성장동력원의 발굴이 필요하였다. 서천군은 타 지역에 비해 개발이 늦은 것을 배경으로 친환경적이고 지속가능한 개발의 트렌드에 맞는 역발상의 지역이미지를 재설정하였다. 서천군은 비전 및 목표설정을 하는 데 있어 “서천군 경제사회발전 5개년 계획”을 외부연구기관에 발주하였지만, 관계 공무원이 직접 참여 연구함으로써 실질적인 참여 연구를 실현하였다.

비전, 목표 및 추진계획의 체계성을 보면, 서천은 2003년 “어메니티(Amenity) 서천”을 비전으로 설정하고, 비전을 달성하기 위해 주민을 설득하면서 목표와 전략을 추진하였다.

<b>비전</b>	<b>어메니티 서천</b>
<b>목표</b>	어메니티 자원을 경제재로 발굴 및 조성의 기반 구축 주민의 삶의 질을 높이며 지속가능한 지역발전 도모 자원화 및 산업화 촉진을 위한 다양한 형태의 주민참여



<b>비전실천 추진계획</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 주민과 함께 실천할 수 있는 액션 프로그램 적극 추진</li> <li>2. 주민의 실질적인 경제 혜택을 위한 농촌자원 개발</li> <li>3. 어메니티가 증진된 정주환경 개선을 위한 정책 추진</li> <li>4. 지속가능한 지역발전을 위한 그랜드 디자인 토대 마련</li> <li>5. 어메니티 자원에서 파생되는 경제활동 네트워크 구축</li> </ol>

서천군은 어메니티라는 비전을 통해 지역이 달성하고자 하는 구체적인 목표와 전략을 제시하였기 때문에, 이후 주민들의 합의를 바탕으로 지속적으로 추후 시책을 일관되게 추진하고 있다. 서천군은 중·장기 비전과 목표를 추진하기 위해 어메니티를 목표로 주요 연도별 추진 계획을 설정하고 있다.

〈표 21〉 서천군의 연간 중점 추진 사항(2005년 11월 현재)

연도	중점 추진 사항
2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 삶의 질 향상을 위한 어메니티서천 실행 가속화</li> <li>- 경쟁력있는 고부가가치 농수산업 육성</li> <li>- 지역경제활성화 시책 적극 추진</li> <li>- 고품격의 문화관광 구현</li> </ul>
2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 어메니티 서천 마케팅을 통한 신 성장동력 창출</li> <li>- 농업·농촌의 활력 증진을 통한 정주여건 개선과 소득향상</li> <li>- 차별화되고 개성있는 지역관광 개발</li> </ul>

서천군이 「어메니티 서천」 비전을 설정하고, 비전 달성을 위해 일관되게 추진한 시책은 다음과 같다.

〈표 22〉 어메니티 서천의 추진경과

날 짜	내 용
2003. 6. 27	군민과 함께 '어메니티서천' 비전 선포식
2003. 9. 24	'어메니티서천' 군정 비전 대외에 공식 선포
2003. 10. 6	어메니티의 권리화를 위한 상표출원(580개 품목)
2003. 10. 31	군 전체의 어메니티 CI 통합화 추진
2003. 11. 3	농촌어메니티 환경설계공모전 참가
2003. 11. 13	어메니티를 활용한 '어메니티쌀' 브랜드화
2004. 1. 8	어메니티자원의 이용 대토론회 개최(전국단위)
2004. 1. 8	어메니티서천 자문위원회 구성(25명)
2004. 2	어메니티서천 주민설명회 개최
2004. 3	어메니티서천의 대외 홍보 강화(매체, 광고)
2004. 3. 18	어메니티서천 실천계획 보고회 개최
2004. 4. 20	서천군어메니티서천지원에관한조례 제정 공포
2004. 5	각종 축제를 통한 어메니티서천 홍보
2004. 5. 28	어메니티서천추진위원회 발족(31명)
2004. 7. 1	어메니티서천 추진을 위한 행정조직개편
2004. 10	어메니티서천지원에관한조례시행규칙 제정
2004. 10	어메니티마을가꾸기 마을 선정(각 1억원 지원)
2004. 10	어메니티서천만들기종합계획 수립 착수
2004. 10	군내 어메니티 자원 총조사 착수((4개월)
2004. 10	농촌어메니티환경설계공모전 참가 홍보
2004. 12	어메니티서천만들기종합계획 착수보고
2005. 2	어메니티서천의 브랜드 개발(공동브랜드)
2005. 3	어메니티서천 주민현장 설명회



### 3) 기획여건의 향상

향후 기초자치단체의 정책적 대응력을 강화하기 위해서는 기획부서의 재정적, 인적 여건이 향상되어야 한다. <표 14>에서와 같이 서천군은 충남의 낙후지역에 속하지만, 기획부서 인력은 8명으로 다른 시·군의 2배에 이르고 있다. 필자는 이를 통하여 시·군의 현실을 무시하고 무조건적으로 기획인력이 많아야 한다는 것을 주장하지 않는다. 서천군은 기획인력이 많았기 때문에 목표(Objectives)와 전략(Strategies)을 일관되게 추진할 수 있는 비전(Goals)을 설정하지는 않았다. 그러나 서천군은 군민에게 꿈을 전파할 수 있는 비전과 목표를 설정하였고, 이에 따라 향후 일관되게 전략을 발굴할 기획인력을 증원하였다.

향후 지역의 특성을 반영하는 정책개발의 필요성이 증대함에 따라, 시·군 기획역할은 단순한 문서종합기능(?)에서 벗어나 정책개발의 기능으로 전환되어야 하며, 이를 위해서는 인적 여건도 개선되어야 한다.

### 4) 공무원의 기획능력 향상

전략적 기획가는 조직의 가용한 자원을 파악하여 조직의 현재 목표달성능력을 인지하여야 하며, 제약조건과 변화하는 여건을 정확히 분석하여 신속하게 대응할 수 있는 유연성을 지녀야 한다. 이를 위해서는 보다 과학적인 분석능력이 요구된다. 심층면접을 통해 조사된 공무원의 기획능력에 대한 자조적(自嘲的) 평가는 과장된 측면도 있지만, 변화하는 행정여건에 대응하기 위해서는 시·군 공무원의 능력도 향상되어야 한다. 이를 위해서는 지방공무원교육원의 교육과정에 기획역량강화과정 설치 등 보다 체계적인 교육과정이 운영되어야 한다.

### 5) 균형성과관리(BSC)를 통한 성과관리와 평가의 통합

전략적 기획과 관련하여 성과관리와 평가를 통합하기 위해 균형성과관리(Balanced Scorecard)를 도입할 필요가 있다. 미국에서 비롯된 균형성과기록표(BSC)는 근본적으로 합리적인 과정을 통해 조직의 비전을 달성하기 위한 목표를 설정하고, 목표에 기인한 업무관리와 목표에 기초한 성과평가를 통해 조직의 성과를 제고시키기 위한 관리수단이다. 우리나라 지방

정부는 목표관리제를 개인단위에서 적용하여 개인의 연봉과 성과상여금 수준을 결정하기 위한 개인의 실적 내지는 근무평정제도로 활용하고 있다.

성과측정시스템의 궁극적인 목적은 모든 관리자와 구성원이 정책단위 전략을 성공적으로 이행할 수 있도록 동기를 부여하는 것이다. 전략기획을 통해 도출된 전략을 측정시스템으로 전환할 수 있는 조직은 비전과 목표를 효과적으로 전달할 수 있으므로 그들의 전략을 훨씬 효과적으로 수행할 수 있다. BSC는 관리자와 직원들로 하여금 핵심적인 동인들에 초점을 맞추게 하고, 전략적 목표를 달성할 수 있도록 투자와 이니셔티브, 활동 등을 정렬할 수 있게 한다. 그러므로 일단의 통합된 재무적, 비재무적 측정을 통해 전략을 전달하는 BSC는 성공적인 것이라 볼 수 있다.

#### (1) 전략기획과 BSC 통합의 필요성

충청남도에서 시행하고 있는 성과관리제도는 자체평가, 목표관리제, 시민만족도 조사 등이 있다. 이러한 성과관리 및 평가제도는 참여정부 들어서 중앙정부에 의해 주도하여 급속히 확대된 측면이 있다. 이렇게 강조되고 있는 성과관리 및 평가는 오히려 전통적인 의미에서 미래를 예측하고 계획하며 집행하는 흐름에서 논의되던 기획의 측면보다는 오히려 전략기획적인 측면이 이해되는 것이 적절하다. 그러나 대부분의 자치단체에서 성과관리 및 평가는 하나의 단위업무로 인식되어 해당 자치단체의 보다 본질적인 목표나 집행전략을 반영하지 못하고 있기 때문에 앞서 지적한 것과 같이 성과관리와 평가가 오히려 업무부담의 증가와 효과성 결여로 나타나고 있다. 결국 자치단체 전체로서의 가치와 전략이라는 거시적인 인식의 틀과 이를 수행하는 통합적 틀이 없는 상태에서 성과관리와 평가가 이루어지고 있기 때문에 이들 업무간의 연계가 없으므로 인해 중복되어 과도한 업무 부담이 되는 경우가 나타나는 것이라고 보여진다.

이러한 사실은 성과평가에 앞선 성과계획의 측면에서도 그 문제점이 드러난다. 대부분의 자치단체 실무자들이 자신의 담당업무에 대한 평가결과를 사전에 염두에 두고 평이한 성과지표를 개발하고 있다는 지적이 자체평가과정을 통해 여러 차례의 지적된바 있다. 거시적인 자치단체의 사명이나 전략의 맥락이 아니라 미시적인 개인 업무의 수준에서 성과지표가 개발된다는 것이다. 이러한 미시관리적(micro management) 관점은 지표개발에 있어서도 산출지표와 성과지표를 혼동하는 것으로도 나타나고 있다. 산출지표와 성과지표의 혼동은 산출과 성과의

인과적 연계에 대한 이해가 부족한 것이며 이는 결국 한편으로는 보다 본질적인 자치단체의 근본적 목적추구에 대한 이해가 부족한 것이고, 다른 한편으로는 수단과 목표라는 가치의 연쇄에 대한 이해가 부족한 것을 보여주는 것이다. 목표관리제에 있어서 계획의 측면에서 같은 종류의 문제점이 발생하고 있다. 매년 설정하는 목표들은 상위목표와 하위목표의 목표 연쇄 속에서 인식되고 또 관리되어야 한다. 아울러 목표를 달성하기 위한 수단이 적절한가의 검토가 기본적으로 전제되어야 하는 것이다. 그러나 목표관리제 역시 자치단체 전체를 포괄하는 거시적 차원에서 목표의 연쇄적 체계가 구성되고 또 구성원 사이에 공감되지 못한 상태에서 형식적으로 목표체계를 구성하고 있는 것이 현실이다.

이러한 문제점을 해결하기 위해서는 결국 목표관리제나 자체평가 혹은 이들이 전제하고 있는 성과계획 모두가 자치단체 전체의 업무에 대한 거시적 시각에서 정립된 목표연쇄체계의 설정에서 출발해야 한다는 공통점을 가지고 있는 것이 명확하게 드러난다. 자체평가나 목표관리제, 성과 계획, 혹은 시민만족도 조사조차도 모두가 추구하는 근본적인 내용과 방법이 본질적으로는 동일한 자치단체의 통합적인 목표체계에서 파생된 것이기 때문에 이들을 연계하게 되는 전략기획(strategic planning)을 활용하게 되면 효과적으로 성과를 계획하고 관리하며 평가를 할 수 있을 것이다.

## (2) 전략기획을 통한 성과 계획, 관리, 평가의 통합 방안(고성철, 이병기, 2005)

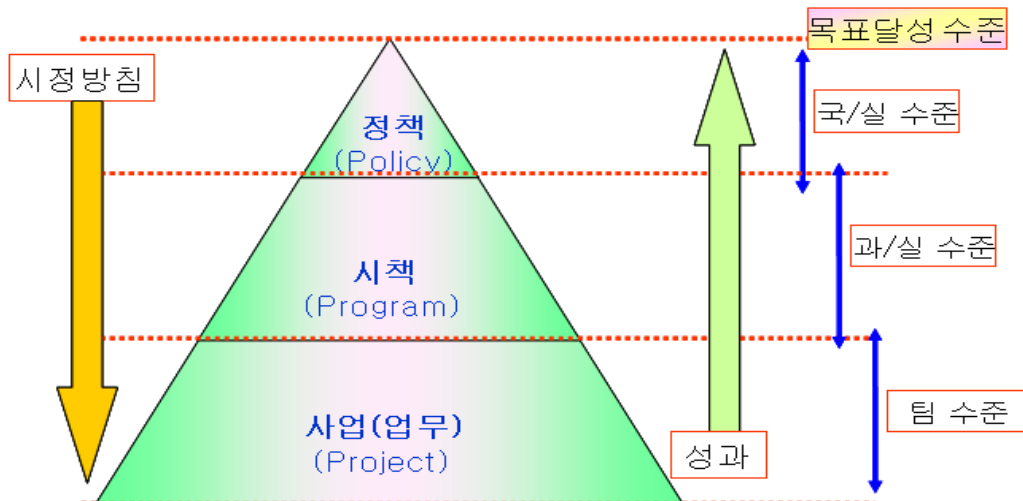
통합성과관리는 일반적으로 예산부문과 성과관리체계의 통합을 통해서 공공부문의 성과관리를 보다 효율적이고 효과적으로 집행하는 것을 의미한다. 그러나 우리나라의 지방자치단체에서 예산과정 상의 문제와 재정자립도가 낮은 등의 이유로 성과관리의 중요한 한축이 되는 성과지향예산의 도입이 지연되고 있다.

성과관리가 단순한 단위업무에 대한 평가에 그친다면 방향성과 목표달성에 따른 효과가 제대로 나타나는지를 파악하는데 제약요인으로 작용할 수 있으며, 이를 극복하기 위해서 성과관리의 단위가 지방자치단체 전체를 포괄할 수 있는 범위로 확장되어야 하고, 개개의 성과관리의 요소들이 통합되어야 하는 것을 의미한다(이재원, 2001: 173).

이를 위해서 하위사업 및 업무들에 대해서만 목표가 설정되어 그에 대한 평가를 하는 체제가 아닌 정책에 대한 평가와 중장기 계획과 연계된 형태의 통합성과관리체제를 구축하기 위한

수단적인 도구로 제시될 수 있는 것이 전략기획(strategy planning)모형이다. 즉, 전략기획은 조직이 생존과 발전을 위해서 반드시 생각하고 수행해야 할 일들이 무엇인가를 찾아내는데 활용될 수 있는 개념, 절차 및 도구이다(Olsen & Eadie, 1982; Steiner, 1979; Bryson, 1995; 김신복, 1998).

전략기획모형은 다양하게 제시되고 있으나, Bryson이 제시한 전략기획모형을 응용하면 [그림 2] 과 같은 성과관리체제의 수준을 구성할 수 있다.



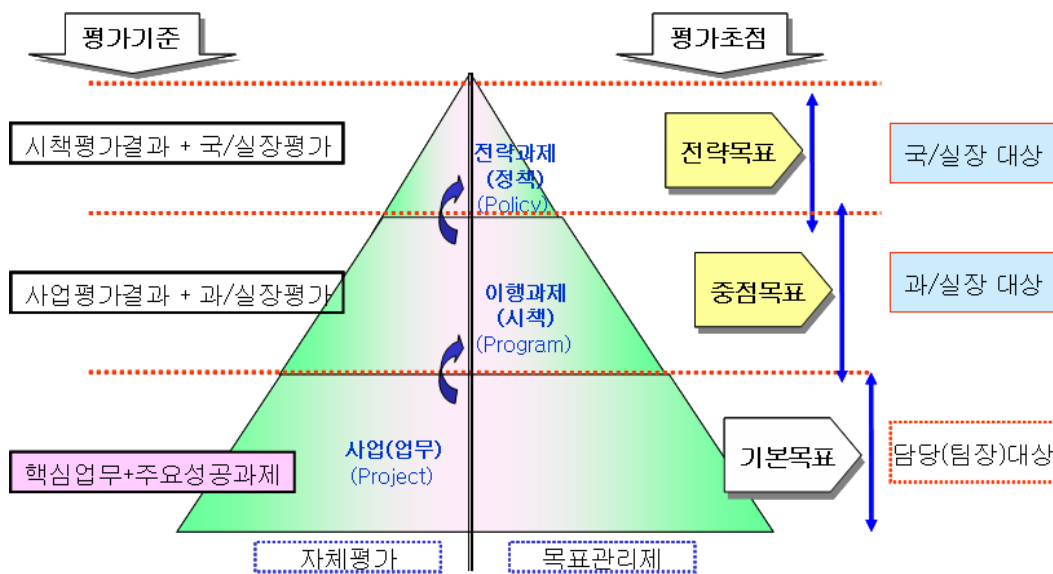
[그림 2] 수준별 성과 계획, 관리 및 평가 체제

[그림 2] 에서 시정방침은 자치단체의 방향성을 제시하는 비전(vision)과 임무(mission)를 의미한다. 정책(policy)은 자치단체의 비전과 임무를 실현하기 위한 계획으로서 행정활동의 가장 큰 단위를 의미하며, 국·실 수준의 전략목표를 의미한다. 시책(program)은 정책을 실현하기 위한 구체적인 계획으로 과·실 수준의 성과목표를 의미한다. 사업·업무(project)는 시책을 실현하기 위한 개개의 사업 또는 업무로서 행정활동의 기초단위를 의미하며 담당(계)수준에서의 목표를 의미한다.

이 성과관리체제는 평가단위를 조직의 상위계획(정책) 수준까지 높인 것으로 현재 담당(계) 수준에서 이루어지는 업무를 과·실, 국·실 및 과실국장 수준의 평가가 이루어질 수 있도록 해야 한다는 것을 전제로 한 것이다. 이 체제는 목표관리제와 자체평가를 통합하는 방향성 및

자체평가에 대한 결과를 기초로 상위목표에 대한 2차 평가의 논리적 근거로 제시한 것이다.

자체평가와 목표관리제 통합은 자체평가의 실시로 인한 목표관리제와 중복평가 또는 평가 내용의 불일치로 인한 문제를 해결하는데 있다. 이는 전략기획과 성과평가의 체계적인 연계, 상하위부서간 업무연속성 유지를 담보하여 보다 체계적인 행정이 이루어 질 수 있도록 하는 것이다. 이를 위해 전략기획을 유지하면서 자체평가와 목표관리제를 통합하는 방안의 모색에 초점을 두고 앞의 분석에서 나타난 문제점을 해결하는 점에서 [그림 3] 와 같은 통합방안을 제시할 수 있다.



[그림 3] 자치단체 자체평가와 목표관리제의 통합방안

### ① 기본방향

자체평가와 목표관리제의 통합을 위한 기본방향은 자체평가 결과를 기초로 한 목표관리제와의 통합이다. 즉, 전략기획에 기초하여 자체평가에서는 사업단위별 핵심업무와 주요추진(성공)과제에 대한 성과지표의 개발과 평가를 실시하는 것이다. 전략기획상의 상위목표에 대한 평가는 자체평가 결과를 기초로 하여 상위수준(정책, 시책)의 평가를 해당 부서장(과·실장, 및 국·실장)들이 하는 방식으로 자체평가와 목표관리제를 통합하는 방안이다.

이러한 자체평가와 목표관리제 통합은 조직단계별 성과관리와 전략기획별 성과관리가 일관된 하나의 틀 내에서 이루어 질 수 있도록 하겠다는 점에서 의의를 가질 수 있다. [그림 3]에서와 같이 자체평가는 전략기획의 기본 틀 내에서 성과관리가 이루어질 수 있도록 전략목표(정책), 성과목표(시책), 사업이 목표관리제의 전략목표, 중점목표, 기본목표와 직접적으로 대응되어 있는 구조이다.

자체평가에서는 전략기획상 하위단계에 있는 사업단위별 핵심업무와 주요추진(성공)과제에 대한 성과지표 개발과 평가를 하고, 전략기획의 상위단계에 있는 정책(성과목표) 및 시책(전략목표) 단위에 대한 성과지표는 별도의 측정지표 개발과 평가를 통하여 목표관리에 적용한다.

그러나 통합방안중 목표관리제를 통한 평가대상을 실·국장과 실·과장 수준으로 설정한 이유는 우리나라 지방자치단체의 성과평가역량을 고려할 때 담당(팀장) 수준까지를 대상으로 하기에는 한계가 있다고 판단하였기 때문이다.

## ② 통합평가 절차

첫째, 주요업무계획 수립은 당해년도 주요업무계획에 성과측정에 필요한 내용을 포함하여 작성해야한다. 이는 과거와 같이 계획의 목적과 기대효과 중심의 주요업무계획 수립이 아니라 분명한 목표설정과 이를 달성하기 위한 구체적인 활동들이 반드시 포함되어야 하며, 상위계획과의 연계가 분명하게 이루어져야 하며, 상위계획이 무엇인지가 주요업무계획에 명시되어야 한다.

둘째, 자체평가 성과지표 개발은 당해년도 주요업무계획의 수립을 토대로 성과관리계획의 수립과 자체평가 성과지표의 개발을 추진해야 한다. 성과관리계획에서 고려해야할 내용과 절차는 다음과 같다. 먼저 전략계획에 입각한 비전, 임무(미션), 전략목표(정책), 성과목표(시책), 사업, 핵심업무를 전략지도로 작성하는 것이고, 다음으로 전략과제별로 각 실·국 업무의 기본적인 방향을 제시하는 이행과제(시책), 사업은 부서장 및 구성원의 합의에 의해 결정해야 한다. 이를 보다 효과적으로 추진하기 위해서는 실·국 또는 실·과 단위의 전체 워크샵 등이 필요하다.

셋째, 목표관리 성과지표 개발은 자체평가의 성과지표와 함께 목표관리 성과지표의 작성이 이루어져야 하는데, 목표관리 성과지표는 실·국 단위, 실·과 단위로 나누어서 작성해야 하나, 동일한 양식에 평가수준별 내용을 다르게 해서 사용해도 무방하다. 그러나 목표관리의 평

가대상이 실·국 수준과 실·과 수준에 따라 평가대상이 되는 업무의 수준 및 관점이 다른 것을 고려한다면 실·국과 실·과의 평가기준에 차이를 두는 것이 합리적이다. 즉, 실·국 단위에서는 전략목표(정책)에 대한 평가인 반면, 실·과 단위는 성과목표(시책)에 대한 평가이기 때문에 평가의 관점에 차이가 있을 수 있다. 그러나 평가관점으로 어떤 내용이 적합한 것인가는 전적으로 자치단체의 행정운영 방향성에 의해 좌우된다.

실·과장용 목표관리 평가는 자체평가의 사업단위 평가결과를 기초로 성과목표(시책)의 달성정도를 실·과장이 평가하여 자체평가와 목표관리제를 통합하여 종합적으로 평가하는 것이다. 실·과장용 평가도 담당(계, 팀)단위에서 수행한 평가결과를 기초로 하는 관계로 하향평가의 성격을 내포하고 있는데, 성과목표(시책)의 달성을 위한 각 사업들이 당초의 목적을 달성할 수 있는 내용을 포함하고 있는지, 추진성도가 당초 기대한 수준으로 나타나고 있는지 등의 내용을 실·과장의 시각에서 평가할 수 있도록 하는데 있다.

실·국장용 목표관리 평가는 실·과장의 목표관리 평가결과를 기초로 전략목표(정책)의 달성정도를 실·국장이 평가하여 자체평가와 목표관리제를 통합하면서 자치단체의 성과평가를 종합하는 성격을 가진다. 실·국장용 평가는 실·과장의 이행과제(시책)평가결과를 기초로 평가를 하는 관계로 하향평가의 성격을 내포하고 있는데, 전략목표달성을 위한 시책(이행과제들이 전략기획 상의 당초 목적을 달성할 수 있는 내용을 포함하고 있는지, 추진성도가 당초 기대한 수준으로 나타나고 있는지 등의 내용을 실·국장의 시각에서 평가할 수 있도록 하는데 있다.

따라서 자체평가는 상향목표의 달성정도를 평가하는 성격이 강한 반면, 목표관리를 통한 성과평가는 부서장의 시각에서 자체평가 결과를 기초로 평가하는 하향평가의 성격을 내포하도록 통합할 수가 있을 것이다.

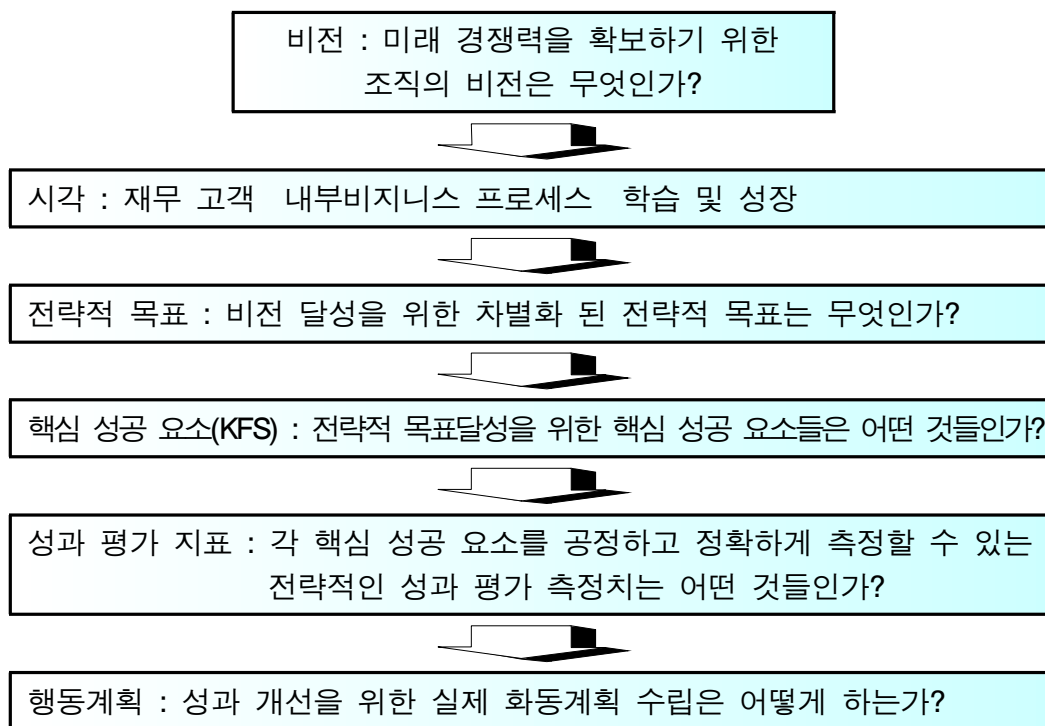
### (3) 전략기획과 균형성과관리(BSC)

전략기획과 균형성과관리가 나타난 배경은 경쟁의 심화와 조직 구성원의 정렬된(alignment) 활동이 중요하다는 사실이라는 점에서 같다. 다만 이들이 초점을 두고 있는 부분에 대한 강조점에서 차이가 난다고 할 수 있다. 즉, 전략기획의 추진과정과 균형성과관리의

추진과정을 비교해 보면 그 차이는 방법적인 것인 면에서 드러난다. 즉, 아래에서 자세히 살펴 보는 것처럼 전략기획은 글자 그대로 기획적 측면을 강조한 것이지만 균형성과관리는 실행의 측면을 강조한 것이라 할 수 있다. 결국 전략기획을 하지 않은 상태에서 균형성과관리를 추진 하는 것은 기초가 없는 건물을 세우는 것이라 할 수 있다.

성공적인 BSC를 설계하기 위해서는 BSC 자체는 물론 그 구축 절차가 조직의 실제상황, 즉 대외적 및 대내적인 조직상황과 융화될 수 있도록 진행되어야 한다. 그러므로 우선적으로 구조적인 틀, 관리철학, 새로운 관리시스템을 개발하기 위한 방법론이 필요하며, 조직구성원들의 참여를 높일 수 있는 방안도 개발하여야 한다. 또한 BSC는 전략 및 운영 통제 목적으로 사용할 수 있으므로, 이 두 가지 목적을 결합하여 사용하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

BSC 구축과정은 크게 측정구조의 정의, 전략목표에 대한 공감대 형성과 전략목표 개발, 측정지표의 선택 및 설계, 실현계획의 개발, BSC 시스템 설치 및 이행 등으로 이루어진다. 보다 구체적인 구축과정은 다음 그림과 같다.



[그림 4] BSC 구축과정



### ① 조직의 발전 및 역할

이 단계에서는 시장 및 정책적 요구에 관하여 합의 형성을 위한 근거를 개발하고 조직의 현재 상황 및 역할에 관하여 명확한 정의를 도출한다.

### ② 조직 비전의 설정

조직의 미래의 바람직한 모습을 설정하고 조직구성원들이 공유할 수 있는 기반을 마련한다.

### ③ 관점의 설정

포괄적 비전 및 사업의 개념이 설정되면 BSC에 포함될 관점을 설정해야 한다. 관점의 선택은 주요 사업의 특징과 관점들 간의 관련성을 고려하여 설정한다. BSC기본모형에서 제시한 프로세스 합리화, 고객에 대한 가치제고 측면 등에서 관점을 개발할 수 있다.

### ④ 각 시각별 비전의 분해 및 전반적인 전략 목표의 수립

비전을 구체적인 언어로 전환하고, 각 시각별 전략 목표를 수립한다. 조직이 미래에는 어떤 모습을 가질 것인가 - 이를 위해 어떻게 조직의 경쟁력을 높일 것인가에 대한 질문으로부터 전략을 개발한다.

### ⑤ 주요성공요인(KSF)의 도출

비전 및 전략적 목표 달성을 위해 필요한 핵심 성공 요소(KSF: Key Success Factor)를 결정한다.

### ⑥ 각 시각별 측정치(KPI)의 개발

각 시각별 측정치(KPI: Key Performance Index)를 개발한다. 그러나 측정치들이 부분 최적화를 지향해서는 안되고 포괄적 비전 및 전략에 적합하여야 한다.

### ⑦ 성과목표의 설정

각 측정치에 대하여 성과목표(Performance Target)를 수립한다. 시간의 흐름에 따라 그 과정을 지속적으로 점검하고 필요한 조치를 취하기 위하여 장단기 모두의 목표가 필요하다. 이러한 목표들은 포괄적 비전 및 전략과 일관성을 유지하여야 하고, 목표 상호간에 상충되지 않아야 한다.

#### ⑧ 행동 계획의 개발

설정된 비전과 목표를 달성하기 위하여 수행되는 절차들을 구체화하여야 한다. 이 행동 계획은 책임자 및 중간·최종 보고를 위한 일정을 포함한다.

#### (4) 전략기획과 BSC 통합의 필요성

##### ① 비전과 성과간 연계의 필요

BSC의 평가지표는 전략기획에 의해 설정된 조직의 비전과 전략적 목표를 구현하는 지표여야 한다. 또한 BSC 평가항목·지표간에 조직의 성과 달성을 위한 상호 인과 관계를 분석할 수 있어야 한다. 이러한 원칙은 실제로 전략기획에서 부족한 실행의 측면을 BSC가 보완할 수 있는 최적의 틀이라는 말이 된다.

실제로 BSC의 창시자 중 하나인 로버트 캐플란 교수는 “만일 BSC가 상위 조직 단위와 관리자 계층에만 국한되고 하위 조직 단위·구성원에게 전파되지 못한다면, 가치 창출 도구로서의 잠재력을 100% 발휘한다는 것은 어려운 것이다”라고 지적한 바 있다. BSC 구축을 통해 조직의 비전과 전략 목표를 성과로 연계하기 위해서는 조직의 모든 구성원이 전략기획에 참여하며 동시에 BSC라는 관리 도구를 활용할 수 있도록 해야 된다. 이를 위해서는 조직 전체에 걸쳐 동일한 전략적 용어를 사용하여 동일한 목표를 인식하고 그 달성을 위해 노력할 수 있도록 전략기획적 체제가 운영되어야 하고, 아울러 조직 전반에 걸쳐 통일된 BSC 시스템의 구축 및 인트라 넷 등을 활용하여 빠르고 편리하게 성과를 관리할 수 있어야 할 것이다.

##### ② 전사적 관리의 틀 구성

전략기획의 범위는 단순히 비전을 작성하는 핵심관리자 층이나, 전략의 형성을 담당하는 기획자들을 전제로 하는 것이 아니라 전체 조직의 구성원이 참여하는 통합적 활동임을 전제로 한다. 마찬가지로 BSC는 조직 내의 하부 조직 단위 및 개인 단위의 스코어카드와 연계하여 통일성을 지녀야만 하도록 구성하여야 한다. 제대로 된 BSC라면 전사 차원의 BSC가 하부 조직 단위의 BSC와 동질성을 유지하면서 조직 구성원의 모든 수준에 걸쳐 적용될 수 있어야 하는 것이다. 즉, 전체 조직 차원의 BSC와 부서 단위의 BSC, 팀 단위의 BSC 등 조직 단위의 BSC

와 관리자의 BSC (목표관리제), 팀장 및 팀원의 BSC(자체평가) 등 개인 단위의 BSC가 서로 연속성과 동질성 및 일체감을 갖게 해줄 수 있다. 이렇게 함으로써 전략기획에서 추구하는 전체 조직 차원의 비전과 전략 목표와 하부 조직 단위의 전략적 목표 및 개인 단위의 전략적 목표 달성을 위한 활동 간의 연계성과 정렬(alignment)을 높일 수 있으며, 동시에 이렇게 되어야만 조직의 비전과 전략 목표가 실제 성과로 연계될 수 있는 것이기 때문이다.

### ③ 정성적인 정보와 정량적 정보의 연계

전략기획과 BSC의 가장 큰 차이점이 바로 전략기획이 정성적인 정보를 중심으로 이루어진다면, BSC는 정량적인 정보를 중심으로 이루어진다는 점이라 할 수 있다. 전략기획은 조직의 비전과 사명같은 추상적이고 정성적인 개념에 기초하고 있다면, BSC는 기본적으로 수치로 측정가능한 목표들을 중심으로 이를 측정하고 관리하는 것에 기초하고 있다. 실제로 단순히 수치로서 분석이 가능한 핵심 성과 지표(KPI)만을 도출해 낸 평가 시스템은 BSC라 할 수 없을 것이다. BSC가 갖는 이러한 정성적 측면은 재무적 평가 지표뿐만 아니라 비재무적 평가 지표도 측정하고 관리할 수 있도록 해주는 데 반영되어 있는 점에서 더욱 그렇다. 예를 들면, BSC는 평가 대상/항목에 대한 수치 측정을 통해 그 달성 정도를 측정하는 동시에 관련 관리자의 달성 여부의 난이도에 대한 정성적 평가도 함께 고려함으로써 기업의 성과 달성에 대한 공정한 평가를 실시하기도 하는 것처럼 전략기획에서 사용하는 각종 정성적인 개념들이 반영되어 있는 것이다.

### ④ 조직내 활발한 의사소통의 필요

위에서 제시된 것처럼 BSC는 정성적인 평가과정을 내재하고 있어야 한다. 이러한 정성적 평가가 가능하기 위해서는 무엇보다도 기업의 전략에 대한 상호 의사소통 및 선순환적 피드백 루프(Positive Feedback Loop)가 형성되어야만 한다. 동적인 의사소통 및 피드백 루프는 또한 각 구성원들에게 전략적 목표에 대한 동기를 부여함으로써 목표 달성을 위한 자발적인 참여를 유발할 수 있는 전략기획의 단계를 포함하는 것이다.

## 3. 연구의 한계

본 연구는 전략적 기획의 시각에서 충청남도 기초자치단체의 기획역량 강화를 위한 방안을

제시하였다. 본 연구는 다음과 같은 측면에서 한계를 갖고 있으며, 전략적 측면에서 기획의 실효성을 높이려면 또 다른 추후의 연구에서 보다 발전되어야 할 것이다.

먼저, 기초자치단체의 기획실태를 분석함에 있어서 일반 사업부서에 대한 보다 심도깊은 분석을 하지 못하였다. 지방의 권한이 증대됨에 따라 일반 사업부서 차원에서도 기획의 중요성이 증대될 것이다. 정책은 기획부서에서만 기획되지 않는다. 전략적 기획의 관점에서는 기획부서 뿐만 아니라 사업부서에서의 전략적 기획도 중요하다. 실제로 변화하는 환경에 일차적으로 대응해야 할 곳은 기획부서보다는 일반 사업부서이다. 그럼에도 불구하고 본 연구에서는 기초지자체의 일반 사업부서의 기획실태를 충분히 고려하지 못하였다. 충청남도 16개 시·군 여러 사업부서의 기획실태를 분석한다는 것은 추후의 다른 연구에서 연구될 주제일 것이다.

다음으로는 16개 시·군을 총체적으로 분석하지 못하고, 3개 시·군만을 임의로 선택하여 조사하였음에도 불구하고, 충청남도 기초지자체의 기획실태라고 일반화하였다는 점이다. 충청남도는 제조업 중심의 산업지역과 전통 산업지역 등과 같이 지역의 성격이 상이하고, 인구의 측면에서도 50만명이 넘는 지역과 5만 미만의 지역이 혼재하는 지역별 편차가 큰 지역이다. 이에 따라 기획의 성격과 범위가 상이할 수도 있는데, 이를 유형별로 구분하지 않고 일반화하였다는 점에 한계가 있다.

마지막으로 많은 시·군의 공무원들은 이미 자신들이 전략적 기획을 시행하고 있다고 생각한다. 실제로 충청남도청 뿐만 아니라 대부분의 시·군에서 기획과정에서 SWOT분석이나 주민·이해당사자들의 의견을 수렴하는 절차를 거치고 있다. 이와 같은 형식과 절차적인 측면은 갖추어져 있지만, 과연 전략적 기획을 잘 수행하고 있느냐에 대해서는 누구도 자신있게 대답하지 못한다. 전략적 기획을 보다 체계적으로 수행하기 위해서는 시·군에서 적용·참고할 수 있는 구체적인 전략적 기획의 매뉴얼이 필요하다. 이와 같은 필요성에도 불구하고 본 연구에서 이를 제시하지 못함은 본 연구가 지닌 한계이다.

## 〈참고문헌〉

- 강천석 외(1994), 『지방경영시대』, (서울 : 조선일보사)
- 고성철, 이병기 (2005), “전략기획에 입각한 통합성과관리체제의 시론적 연구: 지방자치단체 자체평가와 목표관리제의 통합을 중심으로. 한국행정학회 하계학술대회 발표논문.
- 권경득·우무정(2001), “지방정부 정책·기획능력의 결정요인에 관한 연구”, 『한국지방자치학회보』, 13(4).
- 김정호(2000), “지방행정에 전략적 기획의 적용과 그 한계”, 2000년 동계학술세미나 발표논문, 한국지방자치학회.
- 김판석·권경득(2000), “한국정부의 목표관리제(MBO)도입-이론조명과 현실적 문제점”, 『한국행정논집』, 12(1).
- 김병국·박희정·김성주·신형균(2002), 『목표관리제 성공적 정착사례정립』. 한국지방행정연구원.
- 김형렬(1998), “효과적인 정책 형성 및 집행을 위한 전략적 기획의 활용에 관한 고찰”, 『사회과학논총』 제29집. 연세대학교.
- 나태준·김성준·김용운(2004), “새 술을 헌 포대에?”, 2004년 춘계학술대회논문, 한국지방자치학회.
- 노화준(2000), “전략적 관리와 목적달성에 의한 정책평가의 방향”, 『행정논총』, 38(2).
- 박중훈(1999), 『결과중심의 성과측정 및 성과관리체제에 관한 연구』. 한국행정연구원.
- 박홍윤(1998), “공공부문에서 전략기획의 필요성과 한계“ 충주산업대학교 논문집.
- 박희정·박해육(2005), “지방자치단체 자체평가모형에 관한 연구” 『정책분석평가학회보』, 15(1). 한국정책분석평가학회
- 송건섭(2004), “지방정부의 공공서비스 성과평가를 위한 통합시스템 개발과 적용”, 『한국행정논집』, 16(3).
- 오석홍(1998), 『행정학』, (서울 : 나남출판).
- 유민봉(2003), 『한국인사행정론』, (서울 : 박영사).

윤정길·우무정(2003), “전략기획을 통한 지방정부 발전전략 수립에 관한 연구”, 『한국행정연구』 제 12권제3호, 2003.

이세구(2000), “성과주의 예산제도의 도입에 따른 지방자치단체의 통합성과관리방안-서울시 사례를 중심으로” 『한국지방재정논집』 8(1).

이재원(2001), 지방재정의 통합적인 성과관리에 관한 연구-서울시와 경기도의 통합성과관리체제를 중심으로. 한국정책학회 동계학술대회 발표논문집: 273-295.

한국공공행정품질협의회(2002). 『공공행정품질행정시스템 구축을 위한 PS9000(안)』, 행정자치부 (2000), 목표관제 시행에 따른 평가자의 평가요령.

Allison, Michael & Jude Kaye(1997), *Strategic Planning for Nonprofit Organizations: A Practical Guide and Workbook*, Wiley.

Amomms, David N(1995), *Municipal Benchmarks: Assessing Local Community Standards*, (London: Sage Publications).

Bryson, John M / Delbecq, Andre L(1979), "A Contingent Approach to Strategy and Tactics in P  
Bryson, John M.(1995), *Strategic Planning for Public and Non-Profit Organization*, (San Francisco: Jossey-Bass).

Case, R., M. Andrews, and W. Werner(1988), *How Can We Do It? An Evaluation Training Package for Development Educators*, British Columbia: Research and Development in Global Studies.

Drucker, Peter F(1984), Our Entrepreneurial Economy, *Harvard Business Review*, 84(1)

Jong S. Jun(1976), Management by Objectives in the Public Sector. *Public Administration Review*, 36(1).

McKonkie, Mark L(1979), A Clarification of the Goal Setting and Appraisal Process in MBO, *Academy of Management Review*, 4(1).

Greiner, John M., Harry P. Hatry, Margo P. Koss, Annie P. Miller, and Jane P. Woodward(1981), *Productivity and Motivation: A Review of of State and Local Government Initiatives*, (Washington D. C. : The Urban Institute Press).

Hennessey, J. Thomas(1998), "Reinventing Government : Does Leadership Make the Difference?", *Public Administration Review*, 58(6).

Ishikawa, Akira(1985), *Strategic Budgeting : A Comparison Between U.S.and Japanese*

- Companies*, (New York : Praeger Pub.).
- Maarch, J. C. & J. P. Olsen(1989). *Rediscovering Institutions: The Organization Basis of Politics*. New York: Free Press.
- Mercer, James L(1992), *Public Management in Lean Years*, (Connecticut : Quorum Books).
- Mintzberg, Henry(1994), "The Rise and Fall of Strategic Planning", *Harvard Business Review*, 72(1).
- Nutt, Paul C. / Backoff R. W(1992), *Strategic Management of Public and Third Sector Organizations*, (California : Jossey-Bass).
- Olsen, John B. & Douglass C. Eadie(1982), *The Game Plan: Government with Foresight*. Washington D. C.: Council of State Planning Agencies.
- Osborne, David & Peter Plastrik(1997), *Banishing Bureaucracy: The Five Strategues for Reinventing government*. New York: Addison Wesley.
- Swiss, James E(1991), *Public Management Systems: Monitoring and Managing Government Performance*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Rainey, H. G(1991), *Understanding and Managing Public Organizations*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Poister, Theodore H. & Gregory Streib(1995), *MBO in Municipal Government: Variations on a Traditional Management Tool*. *Public Administration Review*, 55(1).
- Steiner, G. A(1979), *Strategic Planning: What Every Manager Must Know*. New York: Free Press.
- Stufflebeam, Daniel L(1971), *Educational Evaluation and Dicision Making*. Itasca, Ill: Peacock.
- Tuckman Bruce W(1979), *Evaluating Instructional Program*. Boston: Allyn and Bacon.
- Weihreich. H(1985), *Management Excellence*, (New York : McGraw-Hill).
- Wernham, R(1984), "Bridging the Awful Gap Between Strategy and Action". *Long Range Planning*. 17(6): 4-42.
- Wholey, Joseph S. and Harry P. Hatry(1992), *The Case for Performance Monitoring*. *Public Administration Review*, 52(6): 604-610.
- Wildavsky, A(1979), *Speaking Truth to Power*. Boston: Little, Brown.
- Worthen, Blaine R. and James R. Sanders(1987), *Educational Evaluation: Alternative Approach and Practical Guidelines*. New York: Longman.

## 자치 기획역량 강화를 위한 설문조사

안녕하십니까?

참여정부에 들어서 지방분권이 추진되면서, 중앙집권적 통제에서 벗어나 각 지방자치단체들이 창의적이고 자율적인 의사결정을 할 수 있는 체제를 갖추기 위한 기획의 중요성이 더욱 부각되고 있습니다. 분권화에 따라 각 지방자치단체들은 자신들이 해야 할 업무를 찾아냄은 물론 자신들의 문제점을 체계적으로 파악하고, 급변하는 환경을 분석·예측하여야 합니다. 또한 환경변화에 탄력적으로 대응하면서 지역실정에 부합하는 체계적이고 합리적인 발전계획을 스스로 수립하여야 합니다.

본 설문조사에서는 충남 자치단체의 기획역량을 강화할 수 있는 방안을 모색하고자, 지역의 기획현황을 조사하고자 합니다. 본 조사결과는 무기명방식으로(시·군명도 무기명) 통계처리하여 연구목적에만 사용할 것이오니, 바쁘시더라도 성심껏 답변해 주실 것을 부탁드립니다. 감사합니다.

2005. 9.

목원대학교 행정학과 교수 권선필

충남발전연구원 기획정보팀장 성태규 드림



## 설문대상자 인적사항

1. 근무기관(        )

- ①충청남도청 ②천안시 ③ 공주시 ④보령시 ⑤아산시 ⑥서산시  
 ⑦계룡시 ⑧논산시 ⑨금산군 ⑩연기군 ⑪부여군 ⑫서천군  
 ⑬청양군 ⑭홍성군 ⑮예산군 ⑯태안군 ⑰당진군 ⑱기타(                )

2. 근무부서(        )

- ①기획부서 ②집행·사업부서 ③기타(                )

3. 연 령 (        )

- ①20대 ②30대 ③40대 ④50대 ⑤60대 이상

4. 근무경력(        )

- ①5년 미만 ②6-9년 ③10-20년 ④20년 이상

1. 근무하시는 도청, 시·군에 중장기계획은 수립되어 있습니까?(도시기본계획과는 별도)

- ☐ ①수립되어 있음                      ☐ ②수립되어 있지 않음(문항 3으로)

2. (중장기계획이 수립되었을 경우) 중장기계획 수립시 각 실·(국)과의 참여 정도는?

- ☐ ①매우 낮음   ☐ ②낮음   ☐ ③보통   ☐ ④높음   ☐ ⑤ 매우 높음

3. 단년도 계획 수립시, 도시기본계획이나 중장기발전계획의 반영 정도는?

- ☐ ①매우 낮음   ☐ ②낮음   ☐ ③보통   ☐ ④높음   ☐ ⑤ 매우 높음

4. 단년도 계획 수립시 실·(국)과 공무원들의 의사교환 정도는?

☐ ①매우 낮음 ☐ ②낮음 ☐ ③보통 ☐ ④높음 ☐ ⑤ 매우 높음

5. 단년도 계획 수립시 부서간 의사교환의 활성화 정도는?

☐ ①매우 낮음 ☐ ②낮음 ☐ ③보통 ☐ ④높음 ☐ ⑤ 매우 높음

6. 외부연구기관이 계획수립시, 분야별 해당부서와 협의수준은?

☐ ①매우 낮음 ☐ ②낮음 ☐ ③보통 ☐ ④높음 ☐ ⑤ 매우 높음

7. 중장기 계획 혹은 단년도 계획 수립시 주민들의 의견수렴정도는?

☐ ①매우 낮음 ☐ ②낮음 ☐ ③보통 ☐ ④높음 ☐ ⑤ 매우 높음

8. 성과계획 수립시 자신의 권한범위 내에서 할 수 있는 일과 할 수 없는 일을 어느 정도 인식하고 계십니까?

☐ ①아주 조금 ☐ ②조금 ☐ ③보통 ☐ ④많이 ☐ ⑤ 아주 많이

9. 성과계획 수립시 예산규모와 가능한 재원을 어느 정도 고려하십니까?

☐ ①아주 조금 ☐ ②조금 ☐ ③보통 ☐ ④많이 ☐ ⑤ 아주 많이

10. 성과계획 수립을 위한 인적 자원의 여건(예, 공무원 수, 공무원의 역량 등)은 어떻다고 생각하십니까?

☐ ①매우 낮음 ☐ ②낮음 ☐ ③보통 ☐ ④높음 ☐ ⑤ 매우 높음

11. 여러분께서 속해 있는 기관에서 향후 기획을 위한 인력·재정상 배려 정도는?

☐ ①매우 낮음 ☐ ②낮음 ☐ ③보통 ☐ ④높음 ☐ ⑤ 매우 높음

12. 여러분께서는 기획·사업구상시 서비스 대상(주민과 공무원)의 요구 및 변화방향을 얼마나 분석하십니까?

☐ ①아주 조금 ☐ ②조금 ☐ ③보통 ☐ ④많이 ☐ ⑤ 아주 많이

13. 여러분께서는 성과계획 수립시 타 도,시·군 동일기능 담당부서의 성과 목표나 사업을 얼마나 참고하십니까?

☐ ①아주 조금 ☐ ②조금 ☐ ③보통 ☐ ④많이 ☐ ⑤ 아주 많이

14. 계획수립시 소속 공무원들의 의견 수렴 정도는?

☐ ①매우 낮음 ☐ ②낮음 ☐ ③보통 ☐ ④높음 ☐ ⑤ 매우 높음

15. 계획수립시 주민 및 시민단체 의견 수렴 정도는?

☐ ①매우 낮음 ☐ ②낮음 ☐ ③보통 ☐ ④높음 ☐ ⑤ 매우 높음

16. 계획수립시 시·군(소속기관이 도청인 경우), 읍·면·동(소속기관이 시·군인 경우) 의견 수렴 정도는?

☐ ①매우 낮음 ☐ ②낮음 ☐ ③보통 ☐ ④높음 ☐ ⑤ 매우 높음

17. 계획수립시 중앙정부(소속기관이 도청인 경우), 도청(소속기관이 시·군인 경우) 의견의 수렴 정도는?

☐ ①매우 낮음 ☐ ②낮음 ☐ ③보통 ☐ ④높음 ☐ ⑤ 매우 높음

18. 계획수립시 실·국(과) 기능 관련 기타 이해관계자(기업체, 관련 협회 등) 의견의 수렴 정도는?

☐ ①매우 낮음 ☐ ②낮음 ☐ ③보통 ☐ ④높음 ☐ ⑤ 매우 높음

(소속기관에서 자체평가를 실시하고 있지 않으면, 문항 22로)

19. 자체평가(주요 시책이나 사업의 집행성과에 대한 평가) 관련자료(평가 기준, 단년도계획상의 목표와의 일치정도 등)는 합리적으로 작성된다고 생각하십니까?

☐ ①매우 낮음 ☐ ②낮음 ☐ ③보통 ☐ ④높음 ☐ ⑤ 매우 높음

20. 자체평가 결과의 실제적 반영 정도는?

☐ ①매우 낮음 ☐ ②낮음 ☐ ③보통 ☐ ④높음 ☐ ⑤ 매우 높음

21. 자체평가제도의 효과는 얼마나 된다고 생각하십니까?

☐ ①매우 낮음 ☐ ②낮음 ☐ ③보통 ☐ ④높음 ☐ ⑤ 매우 높음

(소속기관에서 목표관리제를 실시하고 있지 않으면, 문항 25로)

22. 목표관리제(공무원의 목표달성도를 평가하여 인사 및 보수에 반영하는 제도) 관련자료(평가기준, 평가지표, 평가항목, 평정방법 등)는 합리적으로 작성된다고 생각하십니까?

☐ ①매우 낮음 ☐ ②낮음 ☐ ③보통 ☐ ④높음 ☐ ⑤ 매우 높음

23. 목표달성도 평가결과의 실제적 반영 정도는?

☐ ①매우 낮음 ☐ ②낮음 ☐ ③보통 ☐ ④높음 ☐ ⑤ 매우 높음

24. 목표관리제의 효과는 얼마나 된다고 생각하십니까?

☐ ①매우 낮음 ☐ ②낮음 ☐ ③보통 ☐ ④높음 ☐ ⑤ 매우 높음

25. 각 부서의 평가담당자와 성과지향예산담당자는 유기적으로 연계되어 있다고 생각하십니까?

☐ ①아주 조금 ☐ ②조금 ☐ ③보통 ☐ ④많이 ☐ ⑤ 아주 많이

26. 자치 기획역량 강화를 위하여 개선되어야 할 점에 대하여 자유롭게 서술하여 주시면 감사하겠습니다.

협조하여 주셔서 감사합니다.

■ 집 필 자 ■

연구책임 · 성태규 연구위원  
공동연구 · 권선희(목원대학교 교수)

총발연 05-12 · 충남 기초자치단체의 기획역량 강화 방안

글쓴이 · 성태규 · 권선희 / 발행자 · 김용웅 / 발행처 · 충남발전연구원  
인쇄 · 2005년 12월 31일 / 발행 · 2005년 12월 30일  
주소 · 대전광역시 유성구 상대동 138-42 (305-313)  
전화 · 042-820-1120(기획팀) 042-820-1122(대표) / 팩스 · 042-820-1129  
SIBN · 89-89552-30-3 03350  
<http://www.cdi.re.kr>

©2006. 충남발전연구원

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.  
무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
- 이 연구는 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.